

Bestuurlijk rapport

# Bouwen aan de complete stad

Lessen uit woningbouw in  
transformatiegebieden

Rekenkamer Amsterdam

1 april 2025



Bestuurlijk rapport

# Bouwen aan de complete stad

Lessen uit woningbouw in transformatiegebieden

Rekenkamer Amsterdam

1 april 2025

## DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Bouwen aan de complete stad. Lessen uit woningbouw in transformatiegebieden* (voorheen: *Gebiedsontwikkeling en betaalbare woningen*).

Dit bestuurlijk rapport vormt samen met de onderzoeksrapporten van de twee deelonderzoeken de volledige rapportage van het onderzoek. De digitale documenten staan [op de projectpagina](#).

# Inhoudsopgave

<b>Leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdconclusie</b>	<b>5</b>
<b>Gebiedsontwikkeling: inleiding en context</b>	<b>7</b>
<b>1 Gebiedsontwikkeling en transformatie</b>	<b>7</b>
1.1 Gebiedsontwikkeling in Amsterdam	7
1.2 Krachtenveld gebiedsontwikkeling	8
<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
<b>2 Klem in de transformatiepraktijk</b>	<b>13</b>
2.1 Veel ambities, niet allemaal haalbaar	14
2.2 Financiële klem	22
2.3 Tijdsdruk en vertraging	23
2.4 Organisatie en aanpak	24
2.5 Aanbevelingen voor de huidige praktijk	26
<b>3 Gebiedsontwikkeling in de veranderlijke wereld</b>	<b>31</b>
3.1 Onvermijdelijke traagheid van bijsturing	32
3.2 Neveneffect bijsturing en onzekerheid: vertraging en hogere kosten	33
3.3 Bijsturen vanwege veranderende economische omstandigheden	34
3.4 Aanbevelingen voor meer stabiliteit in transformaties	34
<b>4 Werken aan een goede stad voor de toekomst</b>	<b>37</b>
4.1 Het belang van zicht op de gehele stad	38
4.2 Randvoorwaarden inpassen nieuwe wijken in de bestaande stad	39
4.3 Gebrek aan evenwicht tussen geld en ambities	40
4.4 Aanbevelingen voor bouwen aan een complete stad	41
<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>45</b>
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>54</b>
<b>Eindnoten</b>	<b>55</b>

## Leeswijzer

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar gebiedsontwikkeling in Amsterdam. Voor dit onderzoek hebben wij twee casussen diepgaand onderzocht. Het gaat om de transformaties van de NDSM-werf West en Amstel III. Voor elke casus is een separaat onderzoeksrapport opgesteld. In dit bestuurlijk rapport putten we uit de inzichten uit deze casussen. De onderzoeksrapporten van deze twee casusonderzoeken vormen samen met dit bestuurlijk rapport de volledige rapportage van de rekenkamer. Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten en bevat daarnaast aanbevelingen van de rekenkamer. Op de [projectpagina](#) zijn de onderzoeksrapporten en het bestuurlijk rapport terug te vinden.

Dit bestuurlijk rapport is als volgt opgebouwd. Hierna volgt eerst de hoofdconclusie van het onderzoek. Daarna schetsen we, als inleiding, de belangrijkste kenmerken en context van gebiedsontwikkeling en gebiedstransformatie. Vervolgens presenteren we onze analyse en aanbevelingen. Dat doen we in drie hoofdstukken die elk eindigen met aanbevelingen. We beginnen daarvoor eerst met inzichten uit de praktijk van gebiedstransformatie. Daarna gaan we in op de uitdagingen van (langlopende) gebiedsontwikkeling in een veranderlijke wereld. Het laatste deel van onze analyse en aanbevelingen adresseert wat er komt kijken bij het werken aan een goede stad voor de toekomst. Na onze analyse en aanbevelingen volgen in het definitieve rapport de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en ons nawoord daarop. Het rapport eindigt met een korte uiteenzetting over onze onderzoeksaanpak.

## Hoofdconclusie

De woningmarkt in Amsterdam staat onder druk. Om hierop in te spelen, streeft de gemeente ernaar om jaarlijks duizenden woningen te bouwen. Inmiddels wordt het grootste deel van de nieuwe woningen gebouwd in zogenoemde transformatiegebieden en -projecten. Daarom zijn wij in dit onderzoek nagegaan welke lessen kunnen worden getrokken uit de transformatie van gebieden met een uitgangssituatie van bedrijven of kantoren naar complete wijken met woon- en werkfuncties, inclusief bijbehorende voorzieningen en openbare ruimte.

In de praktijk van gebiedstransformaties is zichtbaar dat de gemeentelijke ambities voor de groei van de stad niet in evenwicht zijn met de (financiële) mogelijkheden. Woningbouwdoelen voor aantallen woningen en het aandeel betaalbare woningen blijken, met moeite, nog wel haalbaar. Maar de gebouwde woningen worden steeds kleiner. Dat levert een risico op voor de werkelijke betaalbaarheid van deze woningen. Kleine woningen worden namelijk soms gecompenseerd met gedeelde ruimtes en voorzieningen die leiden tot bijkomende kosten voor bewoners. Ook kan het leiden tot een eenzijdige bewonerssamenstelling van deze nieuwe wijken. Het is verder niet vanzelfsprekend dat andere ambities, die ook van belang zijn voor een complete wijk, kunnen worden gerealiseerd.

Zo blijkt het in de praktijk moeilijk om de benodigde ruimte voor groen en sport te vinden. Ook zijn de randvoorwaarden voor nieuwe autoluwe wijken en de bereikbaarheid daarvan niet altijd goed op orde. Verder staan de leefbaarheid en veiligheid van de nieuwe wijken onder druk tijdens de jarenlange bouwperiode. En eisen voor klimaatadaptatie en duurzaamheid zijn soms strijdig met andere eisen omdat niet alles altijd binnen één kavel past. Ook blijkt het sturen op toegestane economische activiteiten in een gebied te leiden tot een mismatch in vraag en aanbod naar commerciële voorzieningen voor bewoners en tot een risico op leegstand. Daarnaast is het problematisch voor vooral kleine creatieve bedrijven en de maakindustrie om een plek te vinden in de nieuwe wijken. Tot slot is het de bedoeling dat de nieuwe wijken geen enclaves worden in de bestaande stad, maar daar echt in opgaan. Het blijkt echter dat de (sociale) verbinding met omliggende wijken in de praktijk erg weerbarstig is.

De oorzaken voor deze knelpunten bij het bouwen van complete wijken zijn uiteenlopend. Maar de rode draad is dat deze oorzaken zijn te herleiden tot een gebrek aan realisme over de (on)mogelijkheden in gebiedsontwikkeling. Dit speelt in het bijzonder bij gebiedstransformaties; hierbij kan de gemeente minder invloed uitoefenen op de ontwikkeling en het tempo. Er is sprake van een financiële klem doordat de financiële ruimte te beperkt is om de realisatie van tal van ambities waar te maken. Dat gaat dan niet alleen om de kosten van de ambities zelf, maar ook om de benodigde (ambtelijke) proceskosten. Daarnaast kregen we uit de praktijk signalen dat gemeentelijk beleid niet goed aansluit op de realiteit van gebiedstransformaties. Zoals het grondprijnsbeleid of het financieren van maatschappelijke voorzieningen in deze gebieden. In combinatie met de nadruk die ligt op het maken van tempo voor woningbouw, leidt het hiervoor genoemde gebrek aan realisme ertoe dat de andere ambities minder prioriteit krijgen: de complete wijk raakt dan steeds meer uit beeld. Gebrek aan realisme speelt ook bij het bijsturen op ambities voor gebiedsontwikkelingen en gebiedstransformaties. Want daar lijkt nogal eens overschat te worden hoe snel bijsturen effect heeft, en onderschat te worden wat de nadelige gevolgen van bijsturing zijn, zoals hogere kosten en vertragingen.

We zien ook dat er in de praktijk naar oplossingen wordt gezocht. Dat lukt soms. Het helpt bijvoorbeeld om flexibiliteit in te bouwen, door niet onnodig op kavelniveau te sturen en door zaken vooraf niet te gedetailleerd vast te leggen. Ook zijn er successen behaald met regelingen zoals de Transformatie-impuls en de voorrangregeling voor inwoners van stadsdeel Zuidoost. Verder wordt er gemeentelijk ingezet op het maken van slimmere keuzes bij het realiseren van ambities. Het is goed dat naar dit soort oplossingen wordt gezocht, want dit draagt uiteraard bij aan een steeds doelmatiger werkwijze. Ook ondersteunt dit de belangrijke rol die gemeentelijke projectteams vervullen bij gebiedstransformaties: projectteams kunnen écht het verschil maken, vooral als de gemeente als geheel goed samenwerkt.

Maar slimmer en meer doelmatiger werken kent zijn grenzen. Wij denken dat de kloof tussen de gemeentelijke ambities en de (financiële) mogelijkheden voor de groei van de stad dusdanig is dat er meer nodig is om een goede, complete stad voor de toekomst te bouwen. Daarvoor is meer realisme nodig, zodat evenwicht ontstaat tussen de ambities voor de groei van Amsterdam en de (financiële) mogelijkheden.

### **Bestuurlijke reactie en nawoord**

In de bestuurlijke reactie onderschrijft het college het centrale vraagstuk in dit rapport: de spanning tussen ambities voor groei en de (financiële) mogelijkheden. Het college wil van de aanbevelingen in dit rapport leren, maar neemt verder geen expliciet standpunt in over de aanbevelingen. Het college benadrukt verder de inspanningen en stappen die in de afgelopen periode zijn geleverd en gezet. De rekenkamer herkent uit dit onderzoek de door het college genoemde voorbeelden en spreekt daar ook zijn waardering voor uit. De rekenkamer adviseert de raad om het college in het plan van aanpak te laten verduidelijken wat het college gaat doen om, in lijn met onze aanbevelingen, de mogelijkheden in beeld te brengen om bovenop dat wat reeds gebeurt extra stappen te kunnen zetten.

# Gebiedsontwikkeling: inleiding en context

## 1 Gebiedsontwikkeling en transformatie

In dit hoofdstuk bespreken we de kenmerken van gebiedsontwikkeling in Amsterdam. We gaan in op de belangrijkste verschillen tussen 'traditionele' gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van transformatiegebieden. Vervolgens introduceren we een model van het krachtenveld waarmee rekening moet worden gehouden bij gebiedsontwikkelingen. Dit krachtenveld bestaat uit ambities, geld en tijd. In dit model bestaat dit krachtenveld niet op zichzelf, maar werkt het vanuit de uitgangssituatie van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het gaat dan om sociale en fysieke kenmerken van het gebied en de relatie met de omliggende stad. Tot slot is het laatste onderdeel van het model de (project)organisatie. De (project)organisatie is de 'spin in het web' en beïnvloedt het verloop van de ontwikkeling binnen het krachtenveld en houdt daarbij rekening met de uitgangssituatie.

### 1.1 Gebiedsontwikkeling in Amsterdam

#### *Woningbouwopgave motor achter gebiedsontwikkeling*

De woningmarkt in Amsterdam staat onder druk. Om hierop in te spelen, heeft de gemeente doelen gesteld en streeft zij ernaar om jaarlijks duizenden nieuwe woningen te bouwen. In de *Omgevingsvisie 2050*, vastgesteld in 2021, is het doel opgenomen om tegen 2050 150.000 extra woningen te realiseren. Om deze woningbouwdoelen te behalen, is gebiedsontwikkeling cruciaal. Een voldoende grote 'planvoorraad' is essentieel om deze doelstellingen te ondersteunen. De planvoorraad is een schatting van het aantal nieuwe woningen dat kan worden gebouwd, gebaseerd op toekomstige bouwplannen.

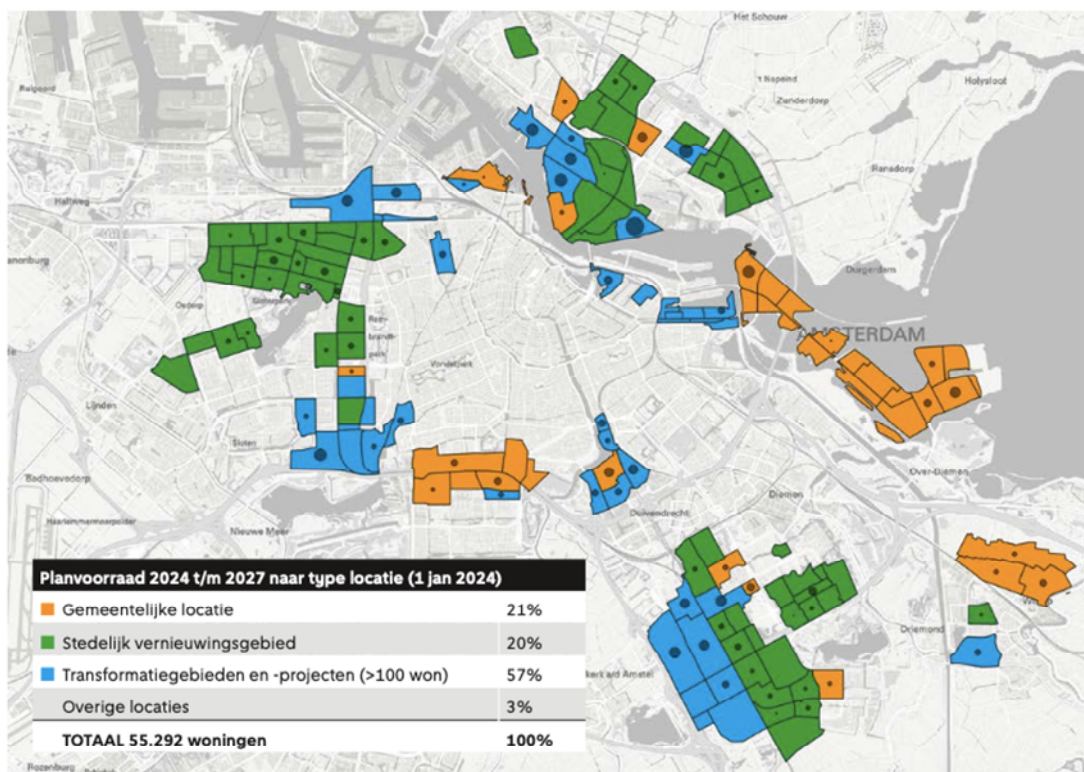
#### *Veel meer gebiedsontwikkeling in transformatiegebieden*

Tegenwoordig bestaat het grootste deel van de planvoorraad in Amsterdam uit transformatiegebieden en -projecten (57%). Gebiedstransformatie houdt in dat bestaande kantoor- en bedrijfsgebieden worden omgevormd tot multifunctionele wijken waar wonen en werken worden gecombineerd. Andere typen gebiedsontwikkelingen zijn gemeentelijke uitleglocaties (21%), ontwikkelbuurten / stedelijke vernieuwing (20%) en overige gebieden (3%) (zie kaart 1.1). De gemeente heeft in 2024 met de *Ontwikkelstrategie 2035* wel de keuze gemaakt om niet nog meer grote transformatiegebieden aan de planvoorraad toe te voegen, onder andere om ruimte voor bedrijven te behouden.

#### *Minder sturingsmogelijkheden in transformatiegebieden*

In transformatiegebieden, waar de erfpachtrechten vaak in handen zijn van bedrijven en kantooreigenaren, heeft de gemeente minder mogelijkheden om te sturen op de ontwikkeling. Bij traditionele gemeentelijke uitleglocaties stuurt de gemeente via aanbesteding (tenders). Dat is in transformatiegebied alleen mogelijk op de eventuele kavels die niet in erfpacht zijn uitgegeven. De gemeente heeft daardoor in transformatiegebieden minder directe sturingsmogelijkheden en is afhankelijk van samenwerking met private eigenaren en ontwikkelaars.

**Kaart 1.1** - Planvoorraad woningbouw 2024 tot en met 2027 naar type locatie (grondgebied Amsterdam)



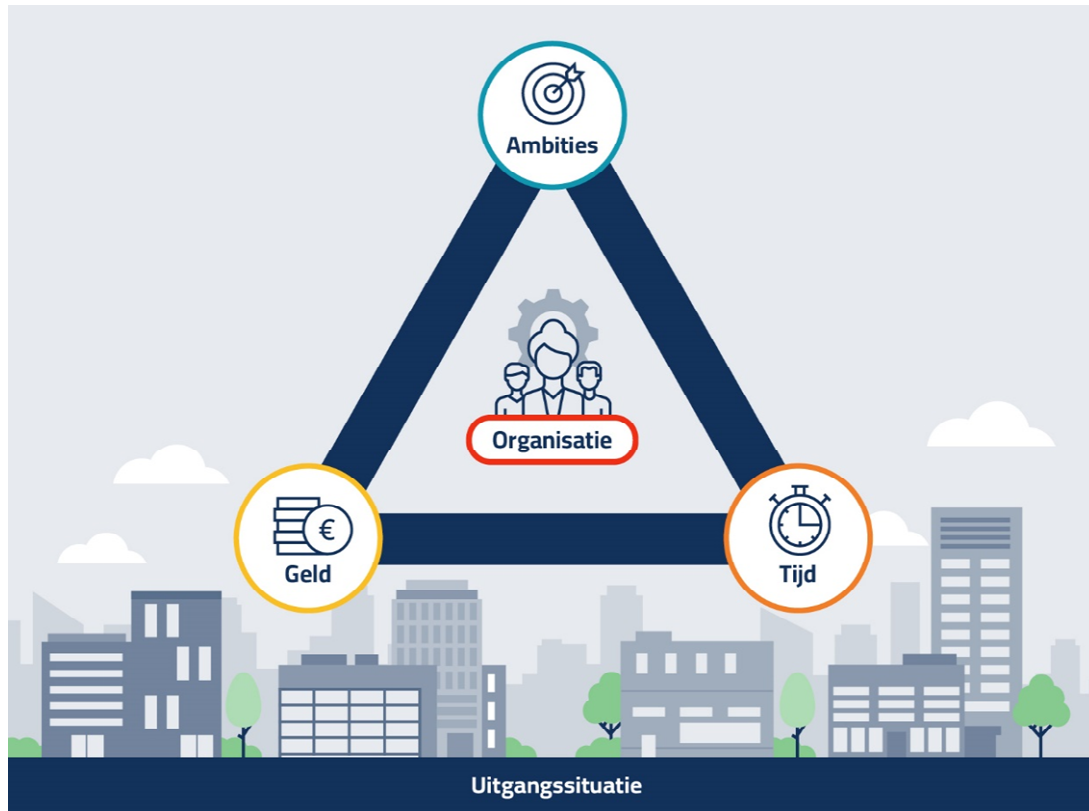
Bron: Gemeente Amsterdam (2024), *Staat van de gebiedsontwikkeling - Werken aan een complete stad*. Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend.

## 1.2 Krachtenveld gebiedsontwikkeling

In gebiedsontwikkeling speelt het krachtenveld tussen ambities, geld en tijd een cruciale rol (zie figuur 1.1). Dit zijn de ambities en randvoorwaarden die door de gemeente(raad) kunnen worden beïnvloed en die van invloed zijn op het verloop van de ontwikkeling. Onder ambities verstaan wij de doelen die met de gebiedsontwikkeling moeten worden bereikt. Zoals woningbouwdoelen, maar ook andere doelen die noodzakelijk zijn voor een 'complete wijk' - dat wat nodig wordt geacht om een goed stuk stad te bouwen. Onder geld verstaan wij het vastgestelde financiële kader voor de ontwikkeling. Het laatste element is tijd: het tempo dat moet worden gemaakt bij de ontwikkeling. Binnen dit krachtenveld staat de (project)organisatie. Die moet ervoor zorgen dat, binnen de gestelde ambities en randvoorwaarden, de ontwikkeling succesvol verloopt. Maar het verloop van gebiedsontwikkeling en wat daarin mogelijk is, hangt niet alleen af van dit krachtenveld en de projectorganisatie. Het hangt ook af van de Ausgangssituatie van het te ontwikkelen gebied. Dan hebben we het allereerst over de fysieke ruimte waar de ontwikkeling moet plaatsvinden, maar het omvat meer dan dat. Het gaat in feite om een verzameling fysieke en sociale karakteristieken van het gebied en ook de relatie van het gebied met de omliggende wijken en de rest van de stad. De Ausgangssituatie brengt beperkingen met zich mee waarmee rekening moet worden gehouden, omdat het vaak gaat om factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, zoals geluidzoningering, bestaande bebouwing of bodemgesteldheid. Tegelijkertijd kan de Ausgangssituatie ook kansen bieden. Bijvoorbeeld wanneer het gebied door zijn ligging of aanwezige bijzondere gebouwen geschikt is voor een invulling die bijdraagt aan de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de stad.



**Figuur 1.1** - Krachtenveld van ambities, geld en tijd in gebiedsontwikkeling



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

### 1.2.1 Invloed gemeenteraad op ambities, geld, tijd en ruimte

De gemeenteraad speelt een belangrijke rol bij het vormgeven van gebiedsontwikkeling door de doelen en randvoorwaarden voor ambities, geld en tijd vast te stellen in een investeringsbesluit. Dit investeringsbesluit is een mijlpaal na eerdere fases in het gemeentelijke plan- en besluitvormingsproces. Bij een investeringsbesluit worden ook de plangrenzen van een gebiedsontwikkeling vastgelegd. De ambities moeten binnen deze grenzen gerealiseerd worden. In het investeringsbesluit geeft de raad dus een opdracht om specifieke doelen te realiseren binnen een vastgelegd financieel kader, binnen vastgelegde plangrenzen en binnen een bepaalde tijdsplanning, inclusief de gewenste scope en kwaliteit. Het investeringsbesluit vormt daarmee de basis voor de keuzes die een projectteam in een transformatiegebied maakt in het krachtenveld van ambities, geld en tijd. Het investeringsbesluit wordt ondersteund door overkoepelende kaders, zoals de jaarlijkse begroting en gemeentelijke beleidsdocumenten. Via de begroting heeft de gemeenteraad directe invloed op de financiële middelen die beschikbaar zijn voor gebiedsontwikkeling in de stad, bijvoorbeeld door een afdracht vanuit het Vereveningsfonds naar de algemene middelen vast te stellen. Beleidskaders, zoals het grondbeleid en het beleid voor woningbouwsegmentatie, sturen de manier waarop gebiedsontwikkelingen worden vormgegeven en uitgevoerd.

### 1.2.2 Ambities

De gemeente streeft naar het realiseren van 'complete wijken' met een uitgebalanceerde mix van wonen, werken en voorzieningen, in een gezonde leefomgeving die mensen uitnodigt tot bewegen, ontmoeten en spelen. Gebiedsontwikkeling richt zich daarom niet alleen op het

bouwen van woningen, maar ook op het creëren van onder meer groen, maatschappelijke voorzieningen en commerciële ruimten (zie figuur 1.2).

**Figuur 1.2** – Ambities voor een complete wijk



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

*Bredere stedelijke ambities en doelen raken ook ambities voor afzonderlijke ontwikkelingen*  
 Bij gebiedsontwikkelingen moet niet alleen rekening worden gehouden met de specifieke ambities en doelen van het project, maar ook met bredere stedelijke ambities en beleidsdoelen die in gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. Een voorbeeld van bredere stedelijke ambities en beleidsdoelen die invloed hebben op gebiedsontwikkeling, is het streven van de gemeente om in gebiedsontwikkeling een woningbouwsegmentatie van 40-40-20 te hanteren: 40% sociale huur, 40% middeldure huur en koop, en 20% dure huur en koop. Voor transformatiegebieden geldt een aangepaste verdeling van 30-40-30, mits een woningcorporatie de sociale woningen afneemt. Een ander, meer recent, voorbeeld is het uitgangspunt 'Gewoon Goed' (zie kader Gewoon Goed). Dergelijke stedelijke ambities en beleidsdoelen moeten vervolgens ingevuld worden in de ambities van de afzonderlijke gebiedsontwikkelingen, waaronder gebiedstransformaties.

### **Gewoon Goed**

In het *Woningbouwplan 2022-2028* heeft de gemeente Gewoon Goed geïntroduceerd, ingegeven door de huidige economische uitdagingen. Via de impuls Gewoon Goed probeert de gemeente de haalbaarheid van woningbouwprojecten te vergroten, zonder onder de kwalitatieve ondergrens te zakken die nodig is voor een goede en complete stad. Het is de bedoeling dit te bereiken door eisen te verminderen, ruimte te scheppen voor optimalisatie en alternatieven in de bouwplanuitwerking en te standaardiseren.<sup>1</sup> Ook dit is een voorbeeld van een bredere stedelijke ambitie die van invloed is op de ambities van afzonderlijke gebiedsontwikkelingen. Wat dit concreet betekent voor de uitwerking van de ambities, blijft echter onduidelijk. Dit is een

bewuste keuze: de *Jaarrapportage 2023* van het Woningbouwplan benadrukt dat er geen vaste definitie bestaat voor Gewoon Goed en dat er ook geen minimale kwalitatieve ondergrens is bepaald.

### 1.2.3 Geld

#### *Verwachte winst of verlies vormt financieel kader voor ontwikkeling*

Voor iedere gebiedsontwikkeling stelt de gemeente een financieel kader op dat wordt vastgesteld in het investeringsbesluit. Dit kader omvat in een transformatiegebied zowel de verwachte gemeentelijke investeringen in een gebied om de ontwikkeling mogelijk te maken, als de verwachte opbrengsten zoals meeropbrengsten uit erfpachtwijzigingen. Het saldo van de verwachte kosten en opbrengsten geeft aan of de gemeente verwacht winst of verlies te maken op de ontwikkeling. Dit verwachte saldo vormt het financiële kader voor de ontwikkeling.

#### *Het Vereveningsfonds vormt een gemeentebreed financieel kader voor gebiedsontwikkeling*

Het Vereveningsfonds vervult een essentiële rol in de financiering van gebiedsontwikkelingen in Amsterdam. Het dient als een financieel mechanisme waarmee de gemeente de kosten en opbrengsten van verschillende grondexploitaties kan verrekenen. Zo worden de inkomsten uit winstgevende projecten, zoals de Zuidas, geïnvesteerd in minder rendabele gebieden. Dit mechanisme maakt het mogelijk om ook op economisch uitdagende locaties gebiedsontwikkelingen te realiseren en draagt daarmee bij aan het verwezenlijken van stedelijke ambities. Onderdeel van het Vereveningsfonds is een reservering voor risico's die te maken hebben met actieve grondexploitaties. Deze risicoreservering moet het mogelijk maken om, indien nodig, de gebiedsontwikkeling in een periode van vier jaar verantwoord af te bouwen.<sup>i</sup> Daarnaast wordt een deel van de winsten op gebiedsontwikkelingen elk jaar afgeroomd en toegevoegd aan de gemeentelijke begroting om andere activiteiten mogelijk te maken. Om de financiële gezondheid van het Vereveningsfonds te waarborgen, streeft het college ernaar om het robuust en positief te houden. Dit betekent dat er actief wordt gewerkt aan het terugdringen van tekorten bij verliesgevende projecten, het vergroten van overschotten bij winstgevende projecten en het kritischer beoordelen van uitgaven uit het Vereveningsfonds.

#### *Haalbaarheid gebiedsontwikkeling ook afhankelijk van businesscase ontwikkelaars*

De haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen wordt echter niet alleen bepaald door het Vereveningsfonds en gemeentelijke investeringen en opbrengsten, maar is ook afhankelijk van de haalbaarheid van de businesscase van ontwikkelaars.<sup>ii</sup> De financiële haalbaarheid van de businesscase van ontwikkelaars wordt onder meer beïnvloed door de grondprijzen die de gemeente hanteert en door de marktomstandigheden.<sup>iii</sup> Bij een gebiedstransformatie komt nog meer kijken. Het gaat dan niet alleen om het behalen van een positief financieel resultaat in de nieuwe, getransformeerde situatie, maar ook om het creëren van een grotere meerwaarde ten opzichte van het huidige gebruik, zoals bij de verhuur van bestaand vastgoed. Ontwikkelaars moeten dus niet alleen de kosten van de transformatie kunnen dekken en een financieel aantrekkelijk resultaat kunnen behalen, maar ook een significante

---

<sup>i</sup> Dit is beschreven in het *Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2024* (p. 25.): "Het weerstandsvermogen is het vermogen dat, kort gezegd, dient als buffer voor risico's in de actieve grondexploitatieportefeuille. De buffer moet zodanig groot zijn dat de gebiedsontwikkeling gedurende een periode van 4 jaar verantwoord kan worden afgebouwd en op een minimumniveau kan worden voortgezet [...]".

<sup>ii</sup> Met een ontwikkelaar doelen we op een partij die (mogelijk) een of meerdere kavels in een gebied wil transformeren. Dit kan ook een belegger, een woningcorporatie of een andere partij met erfpachtrechten zijn.

<sup>iii</sup> Met grondprijzen bedoelen we de prijs van de erfpachtrechten, en niet de prijs voor de eigendomsrechten.

meerwaarde creëren ten opzichte van de huidige situatie. Over het algemeen gaan marktpartijen voor een zo gunstig mogelijke businesscase, waardoor het voor hen aantrekkelijk is als zij van de gemeente veel mogen op hun kavel, weinig moeten en de grondprijs zo laag mogelijk is. De gemeente is erbij gebaat dat de businesscase van een ontwikkelaar sluitend is, want anders start de woningbouw niet. Maar de gemeente heeft ook andere maatschappelijke belangen te borgen, die niet vanzelf door marktpartijen gerealiseerd worden.

#### 1.2.4 Tijd

Het derde element van het krachtenveld dat van invloed is op het verloop van de gebiedsontwikkeling, is tijd. Het gaat dan om het tempo dat moet worden gemaakt bij het realiseren van de ontwikkeling en de gestelde ambities. Het gestelde tijdsdoel bepaalt daarmee wanneer de nieuwe wijk daadwerkelijk af is en moet voldoen aan alle gestelde doelen.

#### 1.2.5 Organisatie

Het gemeentelijke projectteam van een gebiedsontwikkeling speelt een cruciale rol als spin in het web van de betreffende gebiedsontwikkeling. Dit team is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de ontwikkeling binnen de kaders van ambities, geld en tijd, waarbij het rekening houdt met de uitgangssituatie van de gebiedsontwikkeling. Het projectteam probeert daarvoor alle betrokken partijen, zowel binnen als buiten de gemeente, met elkaar te verbinden. Dit betekent dat het projectteam te maken heeft met verschillende gemeentelijke directies, het stadsdeel en externe belanghebbenden zoals ontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties, bedrijven en bewoners. Deze samenwerking is essentieel om de gestelde ambities te realiseren. Het projectteam is ook verantwoordelijk voor het vormgeven van een participatieproces rondom de gebiedsontwikkeling. Dit proces biedt bewoners, omwonenden en andere belanghebbenden de mogelijkheid om inbreng te leveren, wat bijdraagt aan het draagvlak en de kwaliteit van het uiteindelijke plan voor het gebied. Een projectteam is verantwoordelijk voor de uitvoering, maar er is een ambtelijk opdrachtgever die het projectteam aanstuurt. Deze opdrachtgever bewaakt de opdracht, zorgt dat de gestelde kaders worden gevolgd, en stuurt bij waar nodig.

#### 1.2.6 Uitgangssituatie

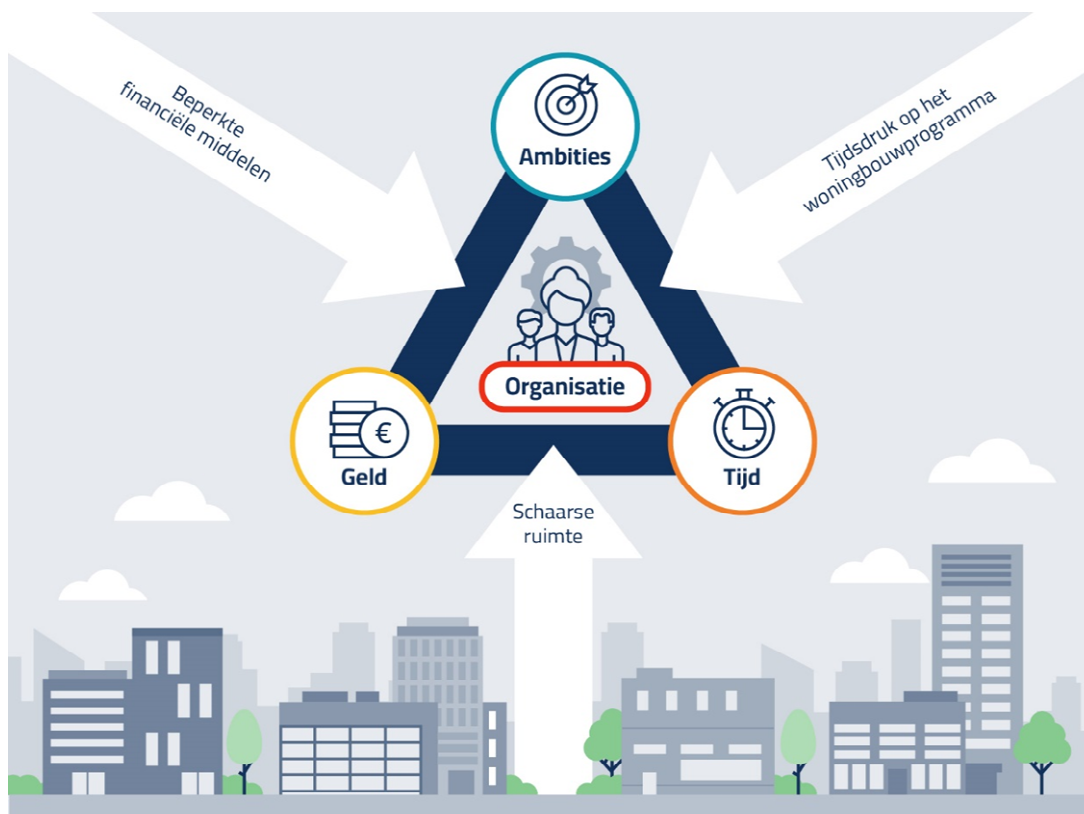
De uitgangssituatie van een gebiedsontwikkeling is een essentieel element dat direct invloed heeft op het krachtenveld tussen geld, ambities en tijd. De uitgangssituatie omvat zowel fysieke kenmerken, zoals de beschikbare ruimte, bodemgesteldheid, bestaande bebouwing, infrastructuur en groen, als sociale kenmerken, zoals het huidige gebruik van het gebied en het imago dat het gebied heeft bij bewoners, bedrijven en bezoekers. Daarnaast omvat de uitgangssituatie ook de rol die het gebied heeft in de bredere omgeving. Een gebied functioneert immers niet op zichzelf, maar is verbonden met omliggende wijken via fysieke verbindingen, zoals infrastructuur en openbare ruimte, en sociale verbindingen, zoals interactie tussen bewoners, bedrijven en gebruikers. Het zorgvuldig in kaart brengen van deze kenmerken is cruciaal omdat ze inzicht bieden in de kansen en beperkingen van een gebied en helpen bij het stellen van realistische ambities voor de gebiedsontwikkeling. Bij transformatiegebieden is het des te belangrijker om oog te hebben voor de uitgangssituatie. In transformatiegebieden is er namelijk vaak sprake van bestaande bebouwing, infrastructuur en bestaand gebruik van het gebied. Dit maakt de uitgangssituatie vaak complexer en bepalender voor de haalbaarheid en het verloop van de ontwikkeling dan bij 'traditionele' gebiedsontwikkelingen op gemeentelijke uitleglocaties, waar nieuwbouw meestal op lege kavels plaatsvindt.

# Analyse en aanbevelingen

## 2 Klem in de transformatiepraktijk

In het complexe krachtenveld spelen tijdsdruk op het woningbouwprogramma, beperkte financiële middelen en schaarse ruimte een dominante rol bij het verloop en resultaat van gebiedstransformaties. Daardoor knelt het in de uitvoering. Hoewel gemeentelijke projectteams in transformatiegebieden successen boeken op bepaalde ambities voor een complete wijk, slagen ze er niet in om alle ambities te realiseren.

**Figuur 2.1** – Druk op ambities, tijd en geld in gebiedstransformatie



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe de druk op ambities, tijd, geld en ruimte in de praktijk invloed heeft op de uitvoering van gebiedstransformaties. We baseren ons daarbij op de inzichten die we hebben opgedaan bij het casusonderzoek in de uitvoeringspraktijk van NDSM-werf West en Amstel III. Het casusonderzoek in NDSM-werf West deden wij in 2022 en 2023 en het onderzoek in Amstel III in 2023 en 2024. De inzichten zijn dus gebaseerd op een momentopname, maar laten wel zien welk soort problemen speelt in transformatiegebieden. Met inzichten bedoelen we bijvoorbeeld knelpunten, vraagstukken en dilemma's, maar ook successen en positieve lessen die we uit de praktijk van de twee casussen hebben opgedaan.

We volgen in de beschrijving de indeling van het krachtenveld zoals wij dat voor dit soort ontwikkelingen in hoofdstuk 1 hebben uitgewerkt: ambities, geld, tijd en organisatie. Tot slot volgen onze aanbevelingen, gericht op de praktijk van transformatie.

## 2.1 Veel ambities, niet allemaal haalbaar



Gemeentelijke projectteams in transformatiegebieden zetten fors in op het realiseren van een uitdagend, gevarieerd woningbouwprogramma. Naast woningbouw zijn er andere ambities voor een complete wijk, die vaak met elkaar samenhangen. De ambities blijken in de praktijk niet allemaal haalbaar. Daarbij speelt in de huidige omstandigheden de vraag of dat wat een ontwikkelaar financieel haalbaar vindt om te bouwen ook voldoende is voor de gemeente. Daarnaast speelt de vraag of de gemeente bereid is de prijs te betalen voor de ruimte die nodig is om de ambities waar te maken. Het antwoord op deze vragen verschilt per situatie. In deze paragraaf lopen we de ambities voor woningbouw en de complete wijk langs. Voor elke ambitie beschrijven we het belang, de knelpunten, de complexiteit, en eventuele successen en oplossingen.

### 2.1.1 Ambities voor woningbouw

*Beoogde aandeel betaalbare woningen lijkt in cases uiteindelijk wel haalbaar*

De wooncrisis is groot, en projectteams ervaren veel druk om de woningbouw in gebiedsontwikkelingen op gang te houden. Daarnaast is er grote druk om het beoogde aandeel betaalbare woningen in een gebied te realiseren, wat essentieel is voor het bevorderen van kansengelijkheid in de stad. Door te zorgen voor sociale en middensegmentwoningen kunnen ook mensen met lagere en middeninkomens in een nieuwe wijk wonen. Ondanks lagere grondprijzen voor betaalbare huurwoningen dan voor vrijesectorhuurwoningen, en ondanks minder ambitieuze segmentatiedoelstellingen dan 40-40-20 in de onderzochte casusgebieden<sup>iv</sup>, is het een uitdaging om deze doelen te halen. Projectteams in de twee onderzochte gebieden zetten echter stevig in op het beoogde woningbouwprogramma, waardoor het beoogde aandeel betaalbare woningen uiteindelijk wel haalbaar lijkt op het moment van onderzoek. Er zijn ook voorbeelden van successen binnen de betaalbare woningbouw, zoals sociale huurwoningen op een toplocatie binnen het gebied en woningen voor gezinnen, statushouders en mensen met een beperking. Betaalbare koopwoningen blijken echter in Amstel III bijzonder moeilijk te realiseren.<sup>v</sup> De uitdagingen beperken zich niet alleen tot de betaalbare segmenten; ook vrijesectorwoningen zijn niet altijd eenvoudig te realiseren. Het is nog eens extra complicerend als alle segmenten samen in hetzelfde gebouw moeten komen, in het bijzonder als de segmenten eigendom worden van verschillende partijen. Dat komt, doordat een probleem in één segment de bouw van het hele gebouw kan vertragen. Bovendien zijn juridische en bouwkundige scheidingen binnen een gebouw complicerend en kostenverhogend, omdat deze vaak extra ruimte en voorzieningen vereisen, zoals liften en trappenhuizen. Meer flexibiliteit ontstaat

<sup>iv</sup> Het uitgangspunt in Amsterdam is 40-40-20: 40% sociale huur, 40% middeldure huur en koop, en 20% dure huur en koop. In transformatiegebieden mag de segmentatie 30-40-30 zijn, mits het aandeel sociale huur bij een woningcorporatie komt. Dit is het doel in NDSM-werf West voor de transformatiekavels (de zogenoemde A-kavels) die in 2020 resteerden. Voor Amstel III werd in 2017 40-40-20 vastgesteld, maar dit werd later bijgesteld naar 35-35-30.

<sup>v</sup> De ambtelijke organisatie lichtte toe dat de maximale verkoopprijs bij eerste verkoop van een betaalbare koopwoning in 2024 € 390.000 vrij op naam was (inclusief afkoop erfpacht). Dit is een landelijke grens. De eis om deze koopwoningen marktconform te ontwikkelen, heeft in een woningmarkt die onder druk staat zoals in Amsterdam, als gevolg dat de woningen relatief klein worden. Daarom wordt nog niet op grote schaal ingezet op de bouw van betaalbare koopwoningen in Amsterdam.

wanneer segmentatiedoelen niet op gebouw- of kavelniveau gelden, maar op gebiedsniveau. In Amstel III vindt het projectteam de segmentatiedoelstelling haalbaar doordat deze op gebiedsniveau geldt. De reeds gerealiseerde particuliere sociale huurwoningen in de pioniersfase van de gebiedsontwikkeling geven in de huidige situatie speelruimte ten opzichte van het segmentatiedoel. Volgens ambtenaren die wij spraken, is deze speelruimte de belangrijkste reden dat het ondanks de huidige ongunstige marktomstandigheden nog lukt om te bouwen in Amstel III.

#### *Concessies doen op woninggrootte kan leiden tot eenzijdige bewonerssamenstelling*

Het realiseren van gevarieerde woninggroottes is belangrijk voor de beoogde diversiteit aan bewoners in het gebied. Hiermee doelen we bijvoorbeeld op het bouwen van grotere betaalbare woningen voor gezinnen. Woninggrootte is ook van belang voor de sociale binding in een gebied. Dat komt omdat mensen langer blijven wonen in een woning die groot genoeg is, en daardoor meer binding ervaren met hun buurt en hun burens. In de oorspronkelijke investeringsbesluiten voor NDSM-werf West (2013) en Amstel III (2012) ging men nog uit van gemiddeld 100 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak (bvo) per woning. Dit was geen harde doelstelling, en in Amstel III werd er tot 2017 nog niet op woninggrootte gestuurd. In beide gebieden werden de uitgangspunten voor woninggrootte in de loop van de tijd lager. Zo ging men bij de actualisatie van het investeringsbesluit in 2020 voor NDSM-werf West uit van een gemiddelde woninggrootte van circa 85 m<sup>2</sup> bvo per woning voor de destijds nog te realiseren woningen. De stand van zaken in de uitvoering lag op het moment van onderzoek in beide gebieden rond de 70 m<sup>2</sup> bvo. Dat is dus bruto; de daadwerkelijk bruikbare woonruimte is kleiner.<sup>vi</sup> In hun streven naar een gedifferentieerd woningaanbod is het voor projectteams complex om in onderhandelingen met ontwikkelaars grotere betaalbare woningen met voldoende kamers te realiseren. Dit blijft een uitdaging, ondanks dat de gemeente voor grotere middeldure huurwoningen een lagere grondprijs hanteert dan voor kleinere middeldure huurwoningen. Dat komt, doordat ontwikkelaars hun businesscase moeilijk sluitend krijgen door de marktomstandigheden, landelijk beleid en gemeentelijk beleid. Ontwikkelaars willen liever kleine betaalbare woningen bouwen, ook omdat zij in de markt vraag naar kleine woningen zien. In deze omstandigheden en met de druk om zowel woningbouw als het aandeel betaalbare woningen te realiseren, zien projectteams zich genoodzaakt om concessies te doen op het gebied van woninggrootte. Dat is nodig om de businesscase van de ontwikkelaar sluitend te krijgen, en daarmee de bouw te laten starten. Dit betekent dat de woningen gemiddeld kleiner worden. Concessies doen op woninggrootte brengt echter wel het risico met zich mee van een eenzijdige bewonerssamenstelling en bewoners die snel weer verhuizen.

#### *Kleinere woningen vormen risico voor echte betaalbaarheid*

Een ander risico van het bouwen van kleine huurwoningen is dat dit soort woningen kunnen leiden tot hogere bijkomende kosten voor bewoners. Dat komt, doordat het realiseren van gedeelde ruimtes en voorzieningen in een appartementencomplex een van de manieren is om de kwaliteit van kleine woningen te verhogen, zo staat in het *Woningbouwplan 2022-2028* van de gemeente. Ambtenaren in Amstel III zien bij ontwikkelaars veel interesse in het realiseren van complexen met kleine woningen in combinatie met serviceconcepten voor bijvoorbeeld gemeenschappelijke ruimtes. Dit soort complexen zijn ook opgeleverd in Amstel III. Huurders betalen hier echter wel extra voor; dit bedrag komt bovenop de kale huurprijs. Een kleine woning die tegen de maximale kale huurprijsgrens aanzit, valt binnen

---

<sup>vi</sup> In het begrip brutovloeroppervlak (bvo) worden ook niet of nauwelijks te benutten meters verwerkt. Denk aan de oppervlakte van muren, kolommen, trapgaten of bergruimten. Het bvo is dus hoger dan het gebruiksoppervlak (gbo) waarvan wordt ingeschat dat deze nuttig gebruikt kan worden.

de huidige definitie van betaalbaar<sup>vii</sup>, maar deze definitie is exclusief bijkomende kosten en zonder onderscheid in huurprijsgrenzen binnen het particuliere sociale segment die relevant zijn voor huurtoeslag<sup>viii</sup>. Mede door de bijkomende kosten ervaren niet alle (beoogde) bewoners een dergelijke woning als betaalbaar. Bewoners die wij spraken, hebben de indruk dat er in NDSM-werf West en Amstel III vooral dure woningen worden gebouwd, zeker vergeleken met de woningen in de bestaande wijken in omliggende gebieden.

#### *Positieve ervaringen met woningcorporaties*

Ambtenaren die wij spraken in Amstel III zien het als een belangrijke les om ervoor te zorgen dat woningcorporaties de betaalbare woningen afnemen van ontwikkelaars, of dat woningcorporaties deze zelf bouwen. Dit maakt het volgens de ambtenaren bijvoorbeeld eenvoudiger om afspraken te maken over het realiseren van grotere woningen en woningen voor specifieke doelgroepen. Voldoende grote woningen realiseren, blijft echter lastig. Daarnaast zijn ambtenaren positief over woningcorporaties, omdat zij de woningcorporaties zien als betrokken beheerders die erin slagen een goede binding te hebben met omliggende gebieden. De ambtenaren verwachten dat de woningcorporaties ook in transformatiegebieden zullen slagen bij het maken en in stand houden van deze binding. Bovendien blijven sociale huurwoningen langer in het sociale segment als deze bij woningcorporaties zijn ondergebracht, want particuliere sociale huurwoningen mogen na een bepaalde periode<sup>ix</sup> verkocht worden. De ambtenaren die wij spraken, pleiten daarom voor meer woningen bij woningcorporaties, inclusief woningen in het middeldure huursegment. Maar zij begrijpen van woningcorporaties dat hiervoor gemeentelijke en andersoortige belemmeringen zijn.

#### *Oog voor kwaliteit bouw, maar financieel ingewikkeld*

De kwaliteit van woningen heeft vele facetten, variërend van de bouwtechnische kwaliteit en de indeling van een gebouw, tot de architectonische kwaliteit ervan. Elk aspect is van belang. In onze casusgebieden hoorden we positieve geluiden over de kwaliteit van appartementencomplexen, maar we hoorden ook negatieve voorbeelden. De projectteams gaven aan van de negatieve voorbeelden te hebben geleerd. Zo vond het projectteam NDSM-werf West een paar voltooide kavels te dicht bebouwd. Om herhaling te voorkomen, besloot de gemeente de stedenbouwkundige eisen voor toekomstig te ontwikkelen kavels op NDSM-werf West aan te scherpen. Er kwamen bijvoorbeeld regels om te zorgen dat bouwblokken bestaan uit een samenstelling van gebouwen met verschillende afmetingen, waardoor meer variatie ontstaat en massaliteit wordt doorbroken. En in Amstel III vond het projectteam de kwaliteit niet hoog genoeg van een paar appartementencomplexen. Het ging om complexen met kleine woningen aan smalle gangen. Het projectteam hecht veel belang aan de kwaliteit van woningen in Amstel III en benadrukte dat er een ondergrens is aan de kwaliteit van de projecten die ze willen laten doorgaan. Deze voorbeelden laten zien dat bij sommige ontwikkelaars te veel vrijheid kan leiden tot uitkomsten die de gemeente als onwenselijk beschouwt. Het gaat dan niet vanzelf zoals de gemeente zou willen. Dit soort voorbeelden roept de vraag op waar de kwalitatieve ondergrens ligt. Zeker op het moment dat men voortgang in de ontwikkeling probeert te houden terwijl de financiële ruimte steeds verder onder druk komt te staan. Die kwalitatieve ondergrens heeft de gemeente niet

---

<sup>vii</sup> De gemeentelijke definities van betaalbaarheid sluiten aan op de landelijke definities, waarbij er voor nieuwbouw middeldure huurwoningen een overgangssituatie is om aan te sluiten bij de nieuwe wettelijke regels. Bron: Gemeente Amsterdam, *Raadsinformatiebrief 16 juli 2024 over Tijdelijke overgangsmaatregel middeldure huur*.

<sup>viii</sup> De zogenoemde kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens. Bron: Ministerie van Financiën, Dienst Toeslagen, *Berekening huurtoeslag 2024*, p. 5.

<sup>ix</sup> De zogenoemde uitpondtermijn is momenteel 25 jaar.



gedefinieerd. Het is aan de projectteams om hier zelf invulling aan te geven. Dit is ook de achterliggende gedachte van het impulsprogramma Gewoon Goed, waarbij de redenering is dat een precieze definitie van de ondergrens niet werkbaar is, omdat eigenschappen van locaties en opgaven daarin van elkaar verschillen. Het inzicht van het impulsteam Gewoon Goed is dat er geen oplossingen bestaan die altijd werken, maar het team is wel van plan om een *Handreiking Gewoon Goed* op te stellen en een hulploket te organiseren om projectteams te ondersteunen in de uitvoering.<sup>2</sup> Tegelijkertijd zorgen extra stedenbouwkundige eisen meestal wel voor hogere kosten. Het helpt als de gemeente daar iets tegenover zet. In Amstel III gebeurt dit bijvoorbeeld door bij bouwplannen met diverse bouwhoogtes en schaalgroottes meer verdichting toe te staan, omdat deze variatie stedenbouwkundig als wenselijker wordt beschouwd.

## 2.1.2 Ambities voor een complete wijk

*Mix wonen en werken blijft het doel, wel steeds meer nadruk op wonen*

Bij gebiedstransformatie is het de bedoeling dat een gebied met een uitgangssituatie bestaande uit bedrijven of kantoren (uitsluitend 'werken') verandert in een gebied met woningen en bedrijven of kantoren (een mix van wonen en werken). Deze mix draagt volgens de gemeente bij aan de beoogde levendigheid van het gebied. In de casusgebieden van dit onderzoek zijn er specifieke economische doelen geformuleerd: zo is er in het zuidelijke deel van Amstel III de ambitie om een innovatief 'life sciences district' te ontwikkelen, terwijl NDSM-werf West zich richt op het versterken van een creatieve identiteit. De ideeën over de beoogde mix van wonen en werken en de bijbehorende uitdagingen kunnen veranderen naarmate de ontwikkeling van het gebied vordert. Zo veranderde in NDSM-werf West de doelstelling in 2020 naar meer wonen en minder werken. In Amstel III is het doel dat de totale oppervlakte aan kantoren ongeveer gelijk blijft aan de uitgangssituatie en dat het een belangrijk werkgebied blijft. De kantoorontwikkeling gaat momenteel echter moeilijker dan woningbouw. Dat gebeurt ondanks de positieve ervaring van ontwikkelaars met de profilering als life sciences district en de inzet van de gemeente om bedrijven door te verwijzen. Het streven blijft wel om in deze gebieden een mix van wonen en werken te realiseren.

*Marktcontraire economische activiteiten lastig in de beoogde levendige woon-werkmix*

Het is moeilijk om economische activiteiten binnen een gebiedsontwikkeling te realiseren wanneer deze marktcontrair zijn. Het gaat dan om zaken die op zichzelf niet tot stand komen als het aan de markt wordt overgelaten. Bijvoorbeeld als de gemeente in een gebied buurtgerichte of creatieve ondernemers wil huisvesten die geen hoge huur kunnen betalen, en ze hiervoor van ontwikkelaars juist kostbare hoge ruimtes op straatniveau vraagt. Deze dure hoge 'plinten' maken het voor ontwikkelaars lastig om hun businesscase sluitend te krijgen als zij geen hogere huur kunnen vragen. Het gevolg kan zijn dat de ontwikkeling van de hele kavel, inclusief de woningen, stil komt te liggen. En als er wel een hogere huur wordt gevraagd, kan er leegstand ontstaan. De beoogde huurders kunnen de hogere huurprijs immers niet opbrengen.

*Sturing op specifieke economische activiteiten leidt tot mismatch met vraag*

Onderdeel van de ambitie in de onderzochte transformatiegebieden is het sturen op economische activiteiten. Dit betreft het stimuleren van specifieke economische activiteiten die de gemeente beoogt. In de praktijk blijkt dit echter lastig. Zo kan het voorkomen dat er geen vraag is naar een bepaalde beoogde economische activiteit, terwijl deze wel is opgenomen in het bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan is de 'nautische detailhandel' op de NDSM-werf West. Daarnaast merkten wij op dat bewoners en ontwikkelaars in de NDSM-werf West behoefte hebben aan commerciële voorzieningen zoals horeca, supermarkten en andere winkels. Voor deze voorzieningen is echter beperkt ruimte in het bestemmingsplan,

waardoor bestaande buurtwinkelcentra in het omliggende stadsdeel wordt beschermd. Het specifieke sturen op economische activiteiten leidt in de praktijk dus soms tot een mismatch met de vraag. En soms ook tot leegstand.

*Problemen met het integreren van maakindustrie en voor bedrijven die weg moeten*

In een transformatiegebied kan ook de ambitie bestaan om ambachts- en maakbedrijven te integreren. De gemeente wil dan ruimte bieden voor dit soort bedrijven, en daarnaast is het idee dat deze bedrijven de wijk een creatief karakter geven. Maar deze mix kan zorgen voor problemen. Een uitdaging hierbij is de overlast die deze bedrijven kunnen veroorzaken en die moeilijk is te combineren met woningen. Daarnaast speelt de eerdergenoemde huurprijsproblematiek voor deze bedrijven, vooral voor de bedrijven die in de bestaande situatie in oude, goedkope panden zitten. Zij raken hun oude lage huur kwijt als de kavel transformeert naar nieuwbouw. Zittende maakbedrijven en andere zittende bedrijven vinden het dan vaak lastig om een passend en betaalbaar alternatief te vinden in de stad. De gemeente heeft aandacht voor dit probleem en heeft het op stedelijk niveau opgepakt. Alhoewel de gemeente weinig sturingsmogelijkheden heeft, gaf zij aan wel te willen leren van de ervaringen van ondernemers.

*Realiseren van (grote) maatschappelijke voorzieningen ingewikkeld*

De aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen is noodzakelijk voor een 'complete wijk'. Dit is een wijk met voorzieningen die variëren van buurtkamers en scholen, tot zorgvoorzieningen. Om te bepalen wat nodig is, worden referentienormen gehanteerd. De mate waarin het haalbaar is om maatschappelijke voorzieningen te realiseren, kan beperkend zijn voor het aantal woningen dat kan worden gebouwd in een gebied. Ook blijkt het in de praktijk ingewikkeld om maatschappelijke voorzieningen daadwerkelijk te realiseren. Gezien de problemen in de praktijk, is het in feite al een succes dat we zien dat maatschappelijke voorzieningen er desondanks wel komen. De ingewikkeldheid bij de realisatie van maatschappelijke voorzieningen heeft verschillende oorzaken. Eén daarvan is dat het gemeentelijk beleid voor het realiseren van maatschappelijke voorzieningen niet goed lijkt aan te sluiten op de praktijk van transformatiegebieden. Wij hoorden dat het gemeentelijk beleid nog te veel uitgaat van de traditionele gebiedsontwikkeling, voorzieningen die op zichzelf ('stand-alone') worden ontwikkeld, en een vast proces van de begrotingscyclus om maatschappelijke voorzieningen een plek te geven. De normvergoeding voor het bouwen van maatschappelijk vastgoed wordt namelijk gefinancierd via de begrotingscyclus van de algemene middelen en niet uit de grondexploitatie.<sup>3</sup> De praktijk van gebiedstransformaties is veel wispelturiger door de afhankelijkheid van erfpachters. Daardoor is het moeilijk om de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen in transformaties aan te sluiten op dit vaste proces. Daarnaast is de bouw van scholen een extra uitdaging in transformatiegebieden vanwege hun grote benodigde oppervlakte en de specifieke regelgeving. Een werkwijze die succesvol is ingezet om scholen te realiseren, is het verwerven van specifieke kavels. Dit leidt tot extra kosten in de grondexploitatie van een transformatiegebied. De kosten voor grondverwerving vallen namelijk wel binnen de grondexploitatie. In Amstel III was de gemeente bereid deze prijs te betalen voor deze belangrijke voorziening.

*Ruimte voor groen, sport en spelen belangrijk bij kleine woningen en als aanjager ontwikkeling*

Bij een complete wijk horen ook groen-, sport- en speelvoorzieningen in de openbare ruimte.

Voor deze ambities heeft de gemeente referentienormen.<sup>x</sup> Wanneer er in een transformatiegebied beperkte ruimte is voor groen, sport en spelen, en er tegelijkertijd veel kleine woningen worden gebouwd, is het des te belangrijker dat de beschikbare openbare ruimte van hoge kwaliteit is. In Amstel III zien ambtenaren het als een succes dat het lukt om investeringen in groen en andere openbare ruimte te doen. Investeringen in grotere eenheden groen en openbare ruimte zien zij in het bijzonder als aanjager van gebiedstransformatie. Voorbeelden hiervan zijn een plein en parken met daarin sport- en speelvoorzieningen, en fiets- en voetgangersverbindingen. Het gebied wordt daardoor aantrekkelijker voor marktpartijen die overwegen om een kavel te transformeren naar onder andere woningen.

*Ruimte vinden voor groen en sport conform referentienormen niet goed haalbaar*

De openbare ruimte is schaars, wat samen met financiële randvoorwaarden beperkend is om ambities te realiseren. Vooral de ambities voor groen en georganiseerde buitensport zijn niet goed haalbaar omdat deze veel ruimte vragen die moeilijk te vinden is. Het bleek bijvoorbeeld niet haalbaar om het tekort aan ruimte voor groen en sport op NDSM-werf West volgens de norm volledig te compenseren op NDSM-werf Oost. In Amstel III lukt het niet om geheel aan de norm voor georganiseerde buitensport te voldoen, zo werd in 2021 bij de actualisering van het investeringsbesluit vermeld. Een deel van de buitensport moet in de directe omgeving van het plangebied worden opgelost. Om in een transformatiegebied meer openbare ruimte te verkrijgen voor bijvoorbeeld groen, zijn er verschillende opties. Theoretisch zou een kavel waarop woningbouw is gepland, ingeleverd kunnen worden voor groen. Dat is echter lastig haalbaar vanwege de druk op woningbouw en de financiële gevolgen, zagen wij op NDSM-werf West. De 'prijs' voor deze ruimte voor groen was te hoog voor de gemeente. Een tweede optie is dat een erfpachter ruimte van zijn kavel afstaat voor openbare ruimte, in ruil voor meer vloeroppervlak (verdichting). Op die manier kost het verkrijgen van openbare ruimte de gemeente geen geld. In Amstel III boekt het projectteam dit soort successen om meer openbare ruimte te realiseren. Een hele kavel wordt daar zelfs groene openbare ruimte, door verdichting toe te staan op andere kavels van dezelfde erfpachter. Een derde optie, ook toegepast in Amstel III, is om semiopenbare ruimte uit te onderhandelen. Dat betekent dat ook andere mensen dan de bewoners vrije toegang hebben tot de groene ruimte op een kavel van een erfpachter, en dat er geen hek of andere barrière is tussen de kavel en de openbare ruimte.

*Klimaatadaptatie en duurzaamheidseisen soms strijdig met andere eisen*

Klimaatadaptatie<sup>xi</sup> ligt enigszins in het verlengde van groen. Zo is het realiseren van voldoende groen in een transformatiegebied belangrijk om hittestress door klimaatverandering tegen te gaan. Ook is groen belangrijk voor het verminderen van wateroverlast bij neerslagpieken. Ruimte vinden voor groen is lastig, maar dit is ook een (financiële) afweging van de gemeente met andere ambities in het gebied. Wat betreft duurzaamheidsambities voor nieuwbouw heeft de gemeente de eisen beperkt; momenteel geldt alleen de hemelwaterverordening als bovenwettelijke eis.<sup>4</sup> Uit onze casuïstiekonderzoeken

---

<sup>x</sup> De *Referentienormen 2018* hangen af van het woonmilieu. Voor een woonmilieu met een hoge bebouwingsdichtheid is de norm voor het totaal aantal vierkante meter groen per woning bijvoorbeeld lager dan voor een woonmilieu met een lagere dichtheid. De normen voor groen, georganiseerde buitensport, en spelen worden herzien. Bronnen: Gemeente Amsterdam, Notitie Amsterdamse referentienorm voor maatschappelijke voorzieningen, groen en spelen, 9 januari 2018, p. 11 & Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief Actualisatie Referentienormen maatschappelijke voorzieningen, groen en spelen, 25 juni 2024, p. 2

<sup>xi</sup> We doen een apart onderzoek naar klimaatbestendige nieuwbouwprojecten. Zie voor meer informatie: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/klimaatadaptatie/>.

naar Amstel III en NDSM-werf West bleek dat ontwikkelaars nog niet altijd ervoeren dat de gemeente de duurzaamheidseisen heeft beperkt en bleken deze eisen soms strijdig met andere gemeentelijke ambities. Zo waren de architectonische wensen van de gemeente voor een ontwikkelaar bijvoorbeeld niet te combineren met zaken die de ontwikkelaar vanuit duurzaamheidseisen op het dak moest plaatsen. Daarnaast ervoeren ontwikkelaars strijdigheid tussen de ambitie van de gemeente om ondergronds parkeren te realiseren en het gemeentelijk beleid dat de aanleg van kelders reguleert, met het oog op grondwaterstroming. Los van bovenstaande voorbeelden over de strijdigheid tussen de wensen en eisen van de gemeente en de duurzaamheidseisen waaraan de ontwikkelaars zich moeten houden, kaartten ontwikkelaars een ander punt aan: volgens hen is het in sommige gevallen beter om te sturen op gebiedsniveau dan op kavelniveau. Hierbij noemden ontwikkelaars natuur-inclusieve maatregelen als voorbeeld, waarbij de ervaring op de NDSM-werf West was dat de gemeente te veel op kavelniveau stuurde. Volgens de ontwikkelaars is het doelmatiger als de gemeente hierbij op gebiedsniveau zou sturen en zou het bovendien leiden tot betere resultaten voor het gehele gebied.

#### *Leefbaarheid en veiligheid tijdens gebiedstransformatie onder druk*

Het transformeren van een bestaand gebied moet onder meer leiden tot betere leefbaarheid en veiligheid op die plek. Zo worden er bijvoorbeeld woningen toegevoegd aan een gebied, waardoor daar meer 'leven' is. Dat draagt vervolgens bij aan meer veiligheid op die locatie. Ook de investeringen in de openbare ruimte die horen bij het transformeren van een bestaand gebied, dragen bij aan de leefbaarheid en veiligheid ervan. Maar gebiedstransformaties kenmerken zich door een lange doorlooptijd met onzekerheden over wanneer welk deel precies ontwikkeld zal worden. Het duurt daardoor in ieder geval lang voordat de gewenste eindsituatie is bereikt. In de tussentijd worden woningen opgeleverd in een omgeving die niet af is en waarin ook nog veel wordt gebouwd. Dat is een situatie waarin er niet vanzelfsprekend sprake is van een leefbare en veilige omgeving. Tijdelijke maatregelen, zoals de aanleg van het tijdelijke Hellingpark in NDSM-werf West, kunnen enigszins helpen om deze situatie te overbruggen. Echter, omdat het ingewikkeld is om de openbare ruimte van een transformatiegebied op voldoende niveau te beheren, neemt de druk op leefbaarheid en veiligheid van dit gebied verder toe.

#### *Randvoorwaarden autoluw en bereikbaar niet vanzelfsprekend op orde*

Onderdeel van het bouwen aan nieuwe stukken stad is dat de gemeente wil dat mensen daar meer gaan lopen, fietsen en gebruikmaken van het openbaar vervoer. Het autogebruik wordt hier dan ook ontmoedigd en krijgt dus minder ruimte. Dat geldt ook voor transformaties van bestaande gebieden. De ambitie van een autoluw gebied is op zichzelf al een grote verandering in de stad. Bij gebiedstransformaties moet de inzet op minder ruimte voor auto's en ander gemotoriseerd verkeer zorgvuldig worden afgestemd op de bestaande verkeersstromen in de uitgangssituatie van deze gebieden. Denk bijvoorbeeld aan het autoverkeer als gevolg van evenementen in het Arenagebied dat onder andere via Amstel III zijn weg vindt, terwijl een netwerk voor veilige fiets- en voetgangersverbindingen nog niet gereed is. Er moeten dus oplossingen worden gevonden om de stap naar autoluwe gebieden daadwerkelijk te kunnen zetten. Tegelijkertijd hebben bewoners en bedrijven zorgen over de bereikbaarheid van de nieuwe gebieden. Deze zorgen gaan vooral over de parkeerdruk in zowel de transformatiegebieden zelf als in omliggende gebieden en over het aanbod van openbaar vervoer in de nieuwe gebieden. Wat dit laatste betreft, geldt dat grote infrastructurele werken, zoals een brug over het IJ in het geval van de NDSM-werf West, geen onderdeel uitmaken van de transformatiegebieden. Maar deze zijn wél noodzakelijk voor goed bereikbare en autoluwe wijken.

*Verbinding met omliggende wijken gewenst, maar lastig*

Een terugkerende wens van gemeente en bewoners is dat de getransformeerde gebieden geen enclaves worden, maar écht onderdeel gaan uitmaken van de omliggende bestaande stad. Dit betekent bijvoorbeeld dat er niet alleen sociale verbindingen zijn tussen de bewoners in de nieuwe wijk, maar dat er ook verbindingen ontstaan met de bewoners van bestaande wijken. Dit is een terugkerende wens, en bij Amstel III vastgelegd in 2017 toen het investeringsbesluit werd herzien. De gemeenteraad nam toen de motie *1Zuidoost* aan. Maar dit blijkt in de praktijk weerbarstig. Om te beginnen delen niet alle ontwikkelaars de manier waarop de gemeente deze verbinding wil realiseren. Zo waren ontwikkelaars die wij spraken sceptisch over het idee om de identiteit en cultuur van Zuidoost in Amstel III te integreren. Volgens ambtenaren hechtten ontwikkelaars aan de benaming Amstel III en is deze daarom niet veranderd in Bijlmer-West. Dit komt volgens de ambtenaren deels doordat ontwikkelaars de associatie met de Bijlmer willen vermijden of liever niet willen benadrukken. Verder ervaren veel omwonenden die wij spraken, nieuwe gebieden zoals NDSM-werf West en Amstel III als plekken die niet voor hen bedoeld zijn. Deels komt dit door fysieke belemmeringen, zoals drukke wegen of de metrolijn die de gebieden van elkaar scheiden. Ook zorgt de grote overgang tussen de hoogbouw in de nieuwe wijken en de laagbouw in de bestaande wijken ervoor dat het onderscheid tussen deze gebieden voor bewoners nog sterker aanvoelt. En deels heeft dit te maken met sociale barrières. Die ontstaan bijvoorbeeld doordat de nieuw gebouwde woningen niet noodzakelijkerwijs toegankelijk of aantrekkelijk zijn voor bewoners van omliggende wijken. Zoals wanneer mensen de woningen te klein of te duur vinden. De nieuwe gebieden trekken daardoor een andere doelgroep aan dan de omliggende wijken. Sommige omwonenden van Amstel III spreken zelfs van dreigende segregatie tussen een nieuwe 'witte' wijk en de bestaande 'zwarte' wijk. Daarnaast dragen nieuwe appartementencomplexen met veel in pandige voorzieningen volgens hen niet bij aan het bevorderen van sociale contacten tussen de nieuwe bewoners en de bewoners in omliggende wijken. De nieuwe appartementencomplexen worden werelds op zich, waarbuiten het niet nodig lijkt om je te begeven. Projectteams in Amstel III en NDSM-werf West gaven ook aan dat het aan middelen ontbreekt om in de gebiedstransformaties echt het verschil te maken en de sociale verbinding met omliggende wijken te realiseren. Tegelijkertijd heeft de gemeente wel maatregelen genomen die positief bijdragen aan de sociale verbinding tussen de oude en nieuwe wijken. Zo is in Amstel III een voorrangregeling in het leven geroepen voor bewoners van stadsdeel Zuidoost. Met deze voorrangregeling kunnen zij eerder in aanmerking komen voor nieuwgebouwde woningen. Een ander instrument is 'placemaking', waarbij het bijvoorbeeld gaat om het vestigen van (veelal tijdelijke) voorzieningen zoals horeca en het organiseren van evenementen die het nieuwe gebied 'smoel' geven, leefbaarder maken en Amsterdammers verleiden om het gebied te bezoeken. Ondanks dat placemaking als een nuttig instrument wordt gezien, ervaren ambtenaren in Amstel III dat hier in de praktijk in de gebiedstransformatie minder geld voor is dan gewenst.

## 2.2 Financiële klem



Het financieel kader voor gebiedsontwikkeling is voor de raad een keuze en voor uitvoerende projectteams een gegeven. Ook de grondprijzen bepalen projectteams niet zelf. Deze prijzen komen namelijk residueel tot stand volgens de kaders van het gemeentelijke grondprijnsbeleid en moeten marktconform zijn. In de praktijk ervaren projectteams dat de financiële randvoorwaarden in combinatie met de ambities en de huidige marktomstandigheden knellen. Met andere woorden: projectteams ervaren dat het binnen de huidige financiële randvoorwaarden en marktomstandigheden onmogelijk is om alle ambities te

realiseren die nodig zijn voor een complete wijk. Door de hogere complexiteit en het bestaand vastgoed in de uitgangssituatie van transformatiegebieden, knelt het des te meer.

### *Financieel kader leidt tot klem bij gebiedsontwikkeling*

Voor elke gebiedsontwikkeling (en daarmee ook voor elk transformatiegebied) geldt een verwachting over hoeveel geld de ontwikkeling de gemeente zal kosten of opbrengen. Dit is het zogenoemde saldo van een gebiedsontwikkeling. Bij een ontwikkeling stuurt de gemeente op het daadwerkelijk realiseren van het verwachte resultaat. Een projectteam zet alles op alles om te voorkomen dat het verwachte saldo verslechtert. Hierdoor wordt een financiële klem ervaren bij gebiedstransformaties. Deze ervaren financiële klem komt deels door de huidige moeilijke marktomstandigheden, en deels door gemeentelijke keuzes ten aanzien van ambities. In het laatste geval gaat het dan vooral om marktcontraire ambities: ambities die op zichzelf niet tot stand komen als het aan de markt wordt overgelaten. Als de gemeente meer van dergelijke marktcontraire ambities wil realiseren, ontstaat een financiële klem. Tenzij de gemeente geld beschikbaar maakt en deze extra ambities zelf financiert. Een bijzonder aspect in dit licht zijn de proceskosten (zoals de ambtelijke capaciteit). Deze kosten komen meer onder druk te staan als er van meer ambities sprake is. Tegelijkertijd ontbreekt het juist ook voor deze proceskosten aan financiële ruimte.

### *Grondprijzen knelpunt bij gebiedsontwikkeling*

De financiële klem komt veelal tot uitdrukking in discussies over de grondprijzen die de gemeente vraagt aan ontwikkelaars. Deze discussies zullen er altijd zijn, omdat ontwikkelaars gebaat zijn bij zo laag mogelijke grondprijzen en de gemeente scherp moet blijven op de grondprijzen en een tegenwicht aan ontwikkelaars moet bieden. De grondprijzen bepalen welk deel van de kosten van een ontwikkeling voor rekening van de ontwikkelaars komt en welk deel voor de gemeente. Als de gemeente hoge en marktcontraire eisen stelt aan de ontwikkeling, maar hier geen rekening mee kan houden bij de grondprijs, dan raakt dit de 'businesscase' van de ontwikkelaar. Als dan een omslagpunt wordt bereikt waarbij de ontwikkelaar geen mogelijkheden meer ziet om een positieve businesscase te realiseren, loopt de ontwikkeling vast. De gemeente zet volgens het grondprijnsbeleid wel in op marktconforme prijzen<sup>xii</sup>, mede met het oog op het voorkomen van het bieden van ongeoorloofde staatssteun. Maar dat wil niet zeggen dat alles wat een ontwikkeling duurder maakt ook daadwerkelijk in de grondprijzen wordt verrekend. Een ander terugkerend probleem bij de grondprijzen is dat de gemeente weliswaar de

<sup>xii</sup> Bij transformatie wordt niet gewerkt met een aanbesteding waaruit een marktconforme prijs komt, zoals bij traditionele gebiedsontwikkeling, maar de gemeente probeert zelf zo goed mogelijk een marktconforme prijs vast te stellen.

marktconforme waarde zo actueel en objectief mogelijk probeert te schatten op basis van de meest actuele marktontwikkelingen, maar daarbij geen rekening houdt met verwachtingen. Voor ontwikkelaars is juist de verwachte ontwikkeling voor de komende jaren van belang bij het bepalen of een businesscase haalbaar is of niet. Met name bij verslechterende marktomstandigheden leidt dit tot een knelpunt. Het belang van de grondprijzen bij de ontwikkeling wordt, in positieve zin, geïllustreerd door het effect dat tijdelijke gemeentelijke grondprijzmaatregelen hebben gehad: deze hebben geholpen om bij de huidige economische tegenwind de ontwikkeling toch nog enigszins op gang te houden.

*Bij gebiedstransformaties klemt het meer*

De financiële klem bij gebiedsontwikkeling en het knelpunt van de grondprijzen doen zich nog sterker voelen bij gebiedstransformaties dan bij ‘traditionele’ gebiedsontwikkeling. Allereerst doordat gebiedstransformaties complexer en risicovoller zijn. Een gebiedstransformatie kost simpelweg vaak meer tijd en er is meer onzekerheid over de opbrengsten. Vanwege de onzekerheid over opbrengsten voert de gemeente het beleid om deze opbrengsten van ontwikkelingen zoveel mogelijk zeker te willen stellen voordat zij in het gebied investeert. Maar dat maakt het moeilijk om een vliegwiel op gang te brengen. Want het is hierdoor moeilijk een gebied op voorhand aantrekkelijk te maken zodat ontwikkelaars een kavel willen transformeren naar onder andere woningen. En als het gebied niet aantrekkelijk is voor ontwikkelaars, blijven de door de gemeente gewenste opbrengsten ook uit. Daarnaast is in de uitgangssituatie van gebiedstransformatie vaak sprake van reeds bestaand vastgoed. Dit levert een terugkerend struikelblok op bij transformaties. De waarde van dit bestaande vastgoed moet dan worden afgeschreven door de ontwikkelaar en dat drukt op de businesscase. De gemeente verrekent deze kosten namelijk niet in de grondprijs bij het bepalen van de zogenoemde stichtingskosten.<sup>5</sup> De reden daarvoor is dat de gemeente het niet wenselijk vindt om een bijdrage te leveren aan kapitaalvernietiging en speculatie niet in de hand wil werken.

### 2.3 Tijdsdruk en vertraging



In gebiedstransformaties zorgt de grote tijdsdruk op de woningbouw ervoor dat er minder tijd en aandacht beschikbaar is om te besteden aan andere doelen die bijdragen aan het realiseren van een complete wijk. En ondanks dat de gemeente veel druk op woningbouw zet, betekent dit nog niet dat kavels altijd snel transformeren. Dat komt volgens ontwikkelaars bijvoorbeeld omdat de gemeente soms veel tijd nodig heeft om keuzes te maken en te bepalen of zij bepaalde ambities kan loslaten. Ook gemeentelijke projectteams ervaren problemen met gemeentelijke ambities en eisen.

*Tijdsdruk door woningbouwambities*

De druk om de beoogde planning van een gebiedsontwikkeling te halen, komt vooral door de focus van de gemeente op de voortgang van de woningbouw. Zo gaf het projectteam van NDSM-werf West binnen de beperkte capaciteit prioriteit aan het goed en tijdig faciliteren van de bouw door marktpartijen. Dat betekende echter dat het projectteam minder tijd had voor andere belangrijke aspecten, zoals het reflecteren op de bredere ambities voor de complete wijk.

*Vertragingen die volgens ontwikkelaars door de gemeente worden veroorzaakt*

Ondanks de sterke focus van de gemeente op woningbouw in transformatiegebieden,

treden er toch vertragingen op in het bouwproces, bijvoorbeeld doordat kavels later dan gepland worden getransformeerd. Dat komt deels door externe factoren zoals de marktomstandigheden. Maar ontwikkelaars geven aan dat de vertraging ook wordt veroorzaakt door trage gemeentelijke processen. Zij vinden dat het te lang duurt voordat de gemeente knopen doorhakt. Aangezien 'meer tijd' hen over het algemeen ook 'meer geld' kost, kunnen ontwikkelaars nog minder ambities verwezenlijken bij bouwprojecten die vertraging oplopen. Een achterliggende oorzaak die ontwikkelaars zien voor de traagheid in de samenwerking met de gemeente, is dat het volgens hen moeilijk is om met de gemeente te komen tot een realistisch eisenpakket voor ambities. Ontwikkelaars ervaren een stapeling van eisen. Daarmee bedoelen zij onder andere dat er te weinig prioritering is in de gemeentelijke eisen en dat de eisen tegenstrijdig en te gedetailleerd zijn. Ontwikkelaars merken dat projectteams bij gebiedstransformaties beperkte ruimte hebben om flexibel te handelen, omdat zij gebonden zijn aan gemeentelijke (beleids)kaders. Daardoor kan een projectmanager niet zelf besluiten om af te wijken van een kader. Daarnaast constateren ontwikkelaars dat de gemeente meer tijd nodig heeft wanneer de krappe financiële omstandigheden in de woningbouw ervoor zorgen dat beslissingen dicht bij de ondergrens liggen van wat de gemeente nog een voldoende eisenpakket vindt. Ook gemeentelijke projectteams zelf ervaren een knelpunt met de stapeling van gemeentelijke eisen. Het uitonderhandelen van bovenwettelijke eisen met ontwikkelaars is voor een projectteam vaak tijdrovend. Projectteams vinden eisen nodig die helpen om een leefbare en complete wijk te realiseren, maar de hoeveelheid eisen of veranderende eisen ervaren ze als knelpunt.

## 2.4 Organisatie en aanpak



Projectteams in transformatiegebieden kunnen een cruciaal verschil maken in het succesvol realiseren van complete wijken, maar moeten daar wel toe in staat worden gesteld door de gemeentelijke organisatie. Een projectteam maakt keuzes in de aanpak van de gebiedstransformatie, zoals het vormgeven van participatie, de inzet van instrumentarium en het detailniveau van sturing. Bij sturing is er een afweging tussen het geven van vrijheid en flexibiliteit aan ontwikkelaars en het stellen van eisen en regels. Naarmate de gebiedstransformatie vordert, ervaart de gemeente

steeds meer de noodzaak om eisen en regels aan te scherpen.

### *Samenwerken om knopen door te hakken*

Ontwikkelaars hebben behoefte aan een contactpersoon bij de gemeente om zaken mee te doen. Daarvoor is een projectmanager van een gebiedstransformatie de meest aangewezen ambtenaar, samen met de ambtelijk opdrachtgever. Zij hebben een integrale opgave voor een complete wijk, maar de verantwoordelijkheden voor aspecten van de complete wijk zijn verspreid over verschillende gemeentelijke directies en liggen soms ook op een hoger organisatorisch niveau dan de ambtelijk opdrachtgever. Projectmanagers en ambtelijke opdrachtgevers kunnen daarom niet alle knopen in de uitvoering van een gebiedstransformatie zelf doorhakken. Ook voor de financiering van sommige aspecten van de complete wijk zijn zij afhankelijk van andere directies dan Grond en Ontwikkeling, omdat niet alles uit de grondexploitatie gefinancierd wordt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bouwkosten voor maatschappelijke voorzieningen, die worden gefinancierd via de begrotingscyclus van de algemene middelen. Er is dus afstemming nodig binnen de gemeentelijke organisatie. Ontwikkelaars hebben er last van als gemeentelijke directies en afdelingen niet optimaal samenwerken en als beleid uit verschillende kokers bij elkaar op kavelniveau niet haalbaar is. Daarnaast merken ontwikkelaars dat beslissingen bij de



gemeente meer tijd in beslag nemen wanneer deze op een hoger niveau dan de projectmanager moeten worden genomen, vooral wanneer het gaat om beslissingen die dicht bij de ondergrens liggen van wat de gemeente nog kwalitatief voldoende vindt. Om ambities zo goed en snel mogelijk te realiseren, is het nodig dat de gemeente als geheel goed samenwerkt én over voldoende capaciteit beschikt.

#### *Een gemeentelijk projectteam kan het verschil maken*

Het uitvoeren van gebiedsontwikkelingen is een vak. Het vraagt van een gemeentelijk projectteam onder andere kennis over de Ausgangssituatie van het gebied, goede contacten met belanghebbenden, en inzicht in hoe de gemeentelijke organisatie werkt. Een gemeentelijk projectteam kan het verschil maken bij ontwikkelingen. Het bereidt bestuurlijke besluitvorming voor, bepaalt de aanpak om de bestuurlijke opdracht zo goed mogelijk uit te voeren, onderhandelt met ontwikkelaars, stemt af binnen de gemeentelijke organisatie, richt de openbare ruimte in, speelt in op veranderingen, et cetera. Onder meer bezuinigingen op proceskosten maken het voor projectteams moeilijk om adequaat in te spelen op de eisen en uitdagingen die gebiedstransformatie met zich meebrengt. Dat wringt des te meer, omdat gebiedstransformaties vanwege de complexe Ausgangssituatie ingewikkelder zijn dan de traditionele gebiedsontwikkeling en daardoor vaak meer tijd en geld kosten.

#### *Keuzes bij inzet van instrumentarium*

In een gebiedstransformatie heeft de gemeente minder grip op de uitvoering van bouwplannen, maar met het beschikbare instrumentarium heeft de gemeente wel voldoende mogelijkheden om te sturen op wat ontwikkelaars bouwen. Met instrumentarium bedoelen we bijvoorbeeld het maken van erfpachtafspraken en het maken van (uitzonderingen op) een bestemmingsplan<sup>xiii</sup>. We zagen in de twee casusgebieden verschillen in hoe het instrumentarium wordt gebruikt, zoals in het gebruik van het bestemmingsplan. Voor NDSM-werf West is een bestemmingsplan inclusief wonen gemaakt op gebiedsniveau, terwijl dat voor Amstel III niet mogelijk was. Bij Amstel III werkt de gemeente daarom met uitzonderingen op het bestemmingsplan om transformatie van een kavel naar onder andere woningen mogelijk te maken, en dat blijkt goed te werken volgens ambtenaren die wij spraken. Als er wel een bestemmingsplan voor de gebiedstransformatie wordt gemaakt, zoals bij NDSM-werf West, zijn er nog keuzes over de invulling daarvan. Bijvoorbeeld hoe specifiek en gedetailleerd bestemmingen worden vastgelegd. Bij NDSM-werf West speelde bij het bestemmingsplan het eerder toegelichte knelpunt van een mismatch door het vastleggen van specifieke economische activiteiten. Ook moest het bestemmingsplan voor NDSM-werf West gedurende de ontwikkeling worden herzien om meer woningen mogelijk te maken.

#### *Keuzes bij schaalniveau van sturen op doelstellingen en extra verplichtingen*

Naast verschillend gebruik van het instrumentarium, zagen wij ook verschillen in het schaalniveau waarop doelen en eisen worden gesteld: op kavel- of gebiedsniveau. Wanneer doelstellingen op gebiedsniveau gelden, kan er als het ware gecompenseerd worden tussen kavels zolang uiteindelijk het doel voor het hele gebied gehaald wordt. Er kan dan worden gevarieerd in doelstellingen tussen kavels. Dat geeft de gemeente ook de onderhandelingsmogelijkheid om, als een ontwikkelaar bijvoorbeeld een marktcontraire voorziening op zijn kavel realiseert, bij een andere doelstelling minder veeleisend te zijn. Zoals ten aanzien van het vereiste aandeel betaalbare woningen. Wat betreft keuzes in sturing zagen we verder dat in het ene gebied andere verplichtingen voor erfpachters gelden dan in het andere gebied. Een voorbeeld is dat bij de NDSM-werf West op de transformatiekavels samenwerking tussen erfpachters binnen een bouwblok verplicht is. De

---

<sup>xiii</sup> De opvolger van het bestemmingsplan onder de Omgevingswet is het omgevingsplan.

regel bij deze samenwerkingsvereiste is dat de gemeente in principe pas zal meewerken aan nieuwe erfpachtaanbiedingen en bouwplannen als er een totaalplan ligt voor het gehele blok. Dat is bij Amstel III niet het geval, omdat het gebied uit relatief grote kavels bestaat en samenwerking in een eerder stadium van het proces werd georganiseerd. Voor een ontwikkelaar op de NDSM-werf West is de samenwerkingsvereiste moeilijk en vertragend. Desondanks vindt het projectteam NDSM-werf West deze verplichting wel nodig en ziet dat de ontwikkeling van de meeste kavels wel op gang komt.

#### *Balans tussen flexibiliteit en regulering*

Verschillen in gebruik van het instrumentarium en het schaal- en detailniveau van sturing zijn deels verklaarbaar door de uitgangssituatie van een gebiedsontwikkeling. Het ene gebied is immers het andere niet. Wanneer het in een gebied mogelijk is om vooraf minder specifieke eisen vast te leggen en minder gedetailleerd te sturen, geeft dat meer flexibiliteit voor de gemeente en ontwikkelaars. Flexibiliteit sluit aan bij de behoefte van ontwikkelaars. Zij willen graag globale, flexibele sturing door een faciliterende gemeente, gebaseerd op vertrouwen, openheid, vrijheid en dialoog, maakten wij op uit de gevoerde gesprekken. De gemeente koos hier ook voor in het begin van de ontwikkeling in onze casusgebieden. De globale sturing met veel vrijheid helpt bij het op gang brengen van de gebiedstransformatie. Het biedt mogelijkheden voor ontwikkelaars die bereid zijn risico te nemen om als een van de eersten een kavel te transformeren. Maar ontwikkelaars te veel vrijheid geven, kan leiden tot uitkomsten die niet in het maatschappelijk belang zijn. En naarmate de ontwikkeling vorderde, zag de gemeente zich genooddaakt om gedetailleerder te sturen. Bijvoorbeeld om de wijk tijdens de bouw veilig te houden, om te zorgen dat alle kavelontwikkelingen goed aansluiten op elkaar en op de openbare ruimte, om langdurige discussies door onduidelijkheid te voorkomen, en om voldoende stedenbouwkundige kwaliteit te realiseren. Door deze intensievere sturing ervaren ontwikkelaars beperkingen. Voor hen knelt het dan vooral bij regels die het ruimtelijke resultaat beïnvloeden en die de bouwkosten verhogen; niet zozeer bij uitvoeringsregels tijdens de bouw over bijvoorbeeld veiligheid.

#### *Het is moeilijk om participatie betekenisvol invulling te geven*

Naast ontwikkelaars zijn er ook andere belanghebbenden bij een gebiedstransformatie, zoals bewoners en ondernemers in het gebied zelf en in de omliggende wijken. Zij zijn (toekomstige) gebruikers van het gebied. Het is belangrijk om goed inzicht te hebben in de behoeften van bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden, zodat deze kunnen worden meegewogen in het proces. De ambitie van de gemeente is dan ook om belanghebbenden actief te betrekken, zowel op gebiedsniveau als bij de invulling van specifieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling. Vooral participatie op gebiedsniveau blijkt uitdagend, omdat dit in de beginfase van de ontwikkeling vaak moeilijk te organiseren is, terwijl juist dan de belangrijkste keuzes over het gebied worden gemaakt. Daarentegen verloopt participatie doorgaans beter bij de uitwerking van concrete projecten binnen de openbare ruimte van een gebiedsontwikkeling, zoals de inrichting van een park. We gaan in paragraaf 4.1 verder in op participatie.

## 2.5 Aanbevelingen voor de huidige praktijk

In de huidige praktijk van gebiedstransformaties loopt de gemeente tegen diverse uitdagingen en knelpunten aan. Een projectteam in een transformatiegebied kan hier deels zelf op inspelen, maar is daarbij ook afhankelijk van andere afdelingen en betrokken partijen binnen de gemeente, evenals van de kaders die worden vastgesteld door het college van B en W en de gemeenteraad. De aanbevelingen in dit hoofdstuk richten zich op de praktijk van gebiedstransformaties, die verder reikt dan alleen het werk van het projectteam. In hoofdstukken 3 en 4 volgen meer aanbevelingen, vanuit een langere tijdshorizon en voor de

hele stad, waarbij de meest belangrijke aanbevelingen voor de gemeenteraad als laatste worden gepresenteerd.

We presenteren eerst de aanbevelingen van hoofdstuk 2, die voortvloeien uit de inzichten die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd. In transformatiegebieden staat het krachtenveld van ambities, tijd, geld en ruimte onder druk, wat vraagt om alertheid op bijkomende ongewenste effecten. Dit kunnen zaken zijn die buiten huidige definities vallen, zoals bijkomende kosten voor huurders die niet binnen de definitie van betaalbare woningen vallen. In onze eerste aanbeveling vragen we om rekening te houden met mechanismen die, naast de kale huur, van invloed zijn op woonlasten. In aanbevelingen 2, 3 en 4 staat de vraag centraal welke verbeteringen er nog mogelijk zijn in de praktijk van gebiedstransformaties zonder daarbij de randvoorwaarden voor ambities, geld en tijd aan te passen. Wij pleiten in deze aanbevelingen voor flexibiliteit door niet onnodig op kavelniveau te sturen en door zaken vooraf niet te gedetailleerd vast te leggen. Ook pleiten we ervoor dat de gemeentelijke organisatie als geheel goed samenwerkt om ontwikkelaars sneller duidelijkheid te geven over de gemeentelijke eisen en wensen. De vijfde aanbeveling richt zich op het uitgangspunt 'de baat gaat voor de kost uit', dat momenteel in Amstel III wordt gehanteerd en mogelijk ook in andere gebieden. Dit uitgangspunt betekent dat er pas wordt geïnvesteerd wanneer er voldoende geld is verdiend. Wij adviseren om dit uitgangspunt meer los te laten, zodat er tijdens de transformatieperiode beter kan worden geïnvesteerd in de leefbaarheid van het gebied. Bij de zesde aanbeveling gaan we in op gemeentelijke kaders die in transformatiegebieden meer lijken te knellen dan in 'traditionele' gebiedsontwikkelingen. Aangezien de meeste woningbouw in transformatiegebieden is gepland, is het belangrijk dat kaders goed passen bij de aard van deze gebieden.

### 2.5.1 Aanbeveling 1: houd rekening met échte betaalbaarheid, nu en in de toekomst

**Houd bij het sturen op betaalbaarheid rekening met mechanismen die naast de kale huur van invloed zijn op de woonlasten van huurders, zoals bijkomende kosten en grenzen binnen het particuliere sociale segment die relevant zijn voor huurtoeslag. Dit draagt bij aan kansengelijkheid. Houd daarnaast rekening met betaalbaarheid op lange termijn, bijvoorbeeld omdat sociale huurwoningen die níet bij een woningcorporatie zitten na de uitpondtermijn uit het sociale segment kunnen verdwijnen.**

In het bijzonder raden wij aan om aandacht te besteden aan de extra kosten voor huurders van kleine woningen, die ontstaan door gedeelde ruimtes en voorzieningen die bedoeld zijn om de woonkwaliteit te verbeteren. Deze bijkomende kosten verminderen de betaalbaarheid voor (beoogde) bewoners. Wat betreft de inzet van woningcorporaties stimuleert de gemeente dit al doordat in transformatiegebieden een segmentatie van 30% sociale huur, 40% middensegment en 30% vrije sector mogelijk is, mits een woningcorporatie de sociale woningen afneemt. Wij raden aan om de positieve ervaringen met woningcorporaties in Amstel III als les mee te nemen in andere transformatiegebieden.

### 2.5.2 Aanbeveling 2: stuur niet nodeloos op kavelniveau

**Stuur niet onnodig op kavelniveau, maar stuur op gebiedsniveau voor de ambities waarbij dat past. Dit draagt bij aan het op gang houden van de ontwikkeling en biedt ruimte voor betere oplossingen voor het gebied als geheel. Het heeft wel als risico dat er een boegwolf ontstaat van nog niet gerealiseerde ambities, die na verloop van tijd steeds moeilijker te behalen zijn. Een projectteam van een transformatiegebied moet**

### **daarom voldoende borgen dat de ambities voor het gebied uiteindelijk gehaald worden.**

Bij het borgen van het halen van ambities op gebiedsniveau is in het bijzonder aandacht nodig voor ambities die op zichzelf niet tot stand komen als het aan de markt wordt overgelaten. Een gemeentelijk projectteam in een transformatiegebied moet ervoor zorgen dat er in de afspraken met een ontwikkelaar over een kavel voldoende rekening wordt gehouden met marktcontraire ambities. Dit is essentieel om uiteindelijk de volledige set ambities voor het hele gebied te kunnen realiseren. Een voorbeeld waarbij deze flexibiliteit werkt, is het doel op gebiedsniveau voor de aandelen sociale en middensegmentwoningen in Amstel III.

### **2.5.3 Aanbeveling 3: wees terughoudend met vooraf gedetailleerd vastleggen**

**Wees terughoudend met het in een vroegtijdig stadium vastleggen van gedetailleerde eisen voor een gebiedsontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen<sup>xiv</sup> en investeringsbesluiten. Meer terughoudendheid zorgt voor meer flexibiliteit om in te spelen op nieuwe inzichten gedurende de lange looptijd van een gebiedstransformatie.**

Wij zagen bijvoorbeeld bij NDSM-werf West dat er vooraf specifieke ideeën over het soort winkels en bedrijven ('bestemmingen') in de plinten zijn vastgelegd. Later bleek er te weinig of juist meer vraag te zijn naar bepaalde bestemmingen. Ook moesten het bestemmingsplan en het investeringsbesluit van de NDSM-werf West worden herzien, omdat het vastgelegde maximum aantal vierkante meters vloeroppervlak voor de realisatie van woningen dreigde te worden overschreden. Dergelijke eisen zijn goed onderbouwd en verdedigbaar wanneer ze aan het begin van de ontwikkeling worden vastgesteld. Maar het is de vraag of het bij aanvang van een ontwikkeling mogelijk is om op een dergelijk detailniveau eisen te stellen die ook na (tientallen) jaren nog passend en effectief zullen zijn. Het goede van vandaag kan het knellende keurslijf van morgen worden.

### **2.5.4 Aanbeveling 4: werk aan een meer besluitvaardige gemeentelijke organisatie**

**Onderzoek wat er organisatorisch nodig is om ervoor te zorgen dat de gemeente sneller duidelijkheid kan geven over wat als "goed genoeg" wordt beschouwd voor de betreffende kavel. Dit moet gebeuren zonder afbreuk te doen aan een zorgvuldige afweging en een zorgvuldig proces. Op basis van de ervaringen die ontwikkelaars in dit onderzoek hebben gedeeld, zien wij nog ruimte voor verbetering in de efficiëntie van het gemeentelijke proces bij gebiedsontwikkeling.**

Het gaat er vooral om dat ambtenaren in gebiedsontwikkeling in staat worden gesteld om knopen door te hakken of dat zij ervoor kunnen zorgen dat knopen doorgesneden worden. Daarvoor is het nodig dat de gemeente als geheel goed samenwerkt en beter op elkaar is ingespeeld (zie ook aanbeveling 6: werk aan passende kaders voor transformatiegebieden). Daarnaast vraagt het een zorgvuldige afweging én zelfverzekerdheid om knopen door te hakken zodat duidelijke afspraken gemaakt kunnen worden met een ontwikkelaar over de transformatie van een kavel. Het vraagt ook zelfverzekerdheid om écht op de rem te gaan

---

<sup>xiv</sup> De opvolger van het bestemmingsplan onder de Omgevingswet is het omgevingsplan.

staan als de gemeentelijke kwalitatieve ondergrens wordt doorbroken. Voor een zorgvuldige afweging is onder andere informatie nodig over of er, ook op een hoger schaalniveau, gewerkt wordt aan een goede stad voor de toekomst (zie aanbeveling 9: zorg voor geschikte informatie om effectief en preventief te sturen op een complete stad).

### 2.5.5 Aanbeveling 5: investeer eerder voor meer leefbaarheid

**De gemeente zou het uitgangspunt 'de baat gaat voor de kost uit' meer los moeten laten, als dit uitgangspunt in een gebied een financiële belemmering vormt om tijdig in het transformatieproces te kunnen investeren in de openbare ruimte en 'placemaking' op plekken waar dat kan in de bouwfase. Daarnaast is goed gemeentelijk beheer belangrijk; juist in transformatiegebieden. Door investeringen en goed beheer verbeteren de leefbaarheid en veiligheid gedurende de transformatie. Dat is belangrijk voor de gebruikers van het gebied en het verhoogt de investeringsbereidheid van marktpartijen.**

Deels is het onvermijdelijk dat de langdurige en gefragmenteerde bouw in een transformatiegebied ten koste gaat van de leefbaarheid. Maar op plekken waar het al kan en bijdraagt aan de leefbaarheid, raden we aan om bijvoorbeeld een park, plein, sport- of speelplek aan te leggen, ook als dat een voorinvestering betekent. Daarnaast kunnen tijdelijke maatregelen de leefbaarheid en veiligheid verbeteren, zoals tijdelijke voet- en fietspaden of betere straatverlichting. In NDSM-werf West dient het tijdelijke park, dat ongeveer zes jaar zal blijven bestaan, als een goed voorbeeld. Op termijn zal dit worden vervangen door een groter, definitief park. 'Tijdelijk' is in het langdurige transformatieproces vaak lang, bijvoorbeeld tien jaar. Dit feit rechtvaardigt ook meer investeringen in tijdelijke maatregelen, zodat deze voor de lange tijdelijke duur van voldoende niveau zijn. Met onze aanbeveling pleiten we ervoor om eerder te investeren in de openbare ruimte en 'placemaking' tijdens de bouwfase, goed gemeentelijk beheer te waarborgen, en meer middelen vrij te maken voor tijdelijke, kwalitatief hoogwaardige maatregelen die de leefbaarheid en veiligheid verbeteren.

### 2.5.6 Aanbeveling 6: werk aan beter passende kaders voor transformatiegebieden

**Onderzoek de mogelijkheden om beleids- en financiële kaders meer aan te sluiten op de specifieke realiteit van transformatiegebieden. De planvoorraad aan nieuwbouwwoningen van Amsterdam bevindt zich voor meer dan de helft in deze gebieden. Het is daarom belangrijk dat de gemeente hier goed op is ingericht. Uit ons casuonderzoek kregen wij echter signalen dat gemeentelijke kaders nog te veel zijn gebaseerd op uitgangspunten van 'traditionele' gebiedsontwikkeling, waarbij vaak sprake is van grootschalige nieuwbouw op lege kavels. In transformatiegebieden, waar in de uitgangssituatie bestaande bebouwing, infrastructuur en complexe eigendomsverhoudingen een rol spelen, knellen deze kaders en vormen ze een belemmering voor de voortgang en noodzakelijke flexibiliteit van de ontwikkeling.**

Wij hebben deze kaders niet onderzocht en hebben ook geen complete opsomming van kaders die te veel knellen in transformatiegebieden. In de gesprekken die we voerden over de praktijk van Amstel III en NDSM-werf West kwamen wel een aantal gemeentelijke kaders naar voren als knellend in de huidige transformatiepraktijk: grondprijnsbeleid, maatschappelijke voorzieningen en proceskosten. Daarnaast vonden de ambtenaren die wij spraken, de invoering van het stedelijk uitgangspunt van 40% sociale huur, 40% middensegment en 20% vrije sector die in het verleden gold voor alle

gebiedsontwikkelingen, onvoldoende doordacht op gevolgen voor transformatiegebieden. Dit politieke besluit kwam in 2017 voor de gemeentelijke organisatie onverwacht en zette de financiële haalbaarheid van woningbouw onder druk. Inmiddels is in transformatiegebieden een aangepaste verdeling mogelijk, waardoor er meer speelruimte is gekomen. Om een beter beeld te geven van de knelpunten die in de praktijk zijn ervaren, lichten wij hieronder drie specifieke gemeentelijke kaders toe. Deze kaders kwamen in de transformatiegebieden Amstel III en NDSM-werf West naar voren als belemmerend. We geven daarbij tevens aan waar de belemmering precies in zit en waarom deze als knellend wordt ervaren.

- Grondbeleid. Meer specifiek gaat het hierbij om het onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is het grondprijsbeleid minder knellend te maken voor de praktijk van gebiedstransformaties. Aan de ene kant is het belangrijk om signalen uit de praktijk serieus te nemen, zoals over de waarde van het bestaande vastgoed. Aan de andere kant houdt het grondbeleid al op verschillende manieren rekening met de aard van transformatiegebieden. Zo verlaagt de gemeente in het huidige beleid bij transformatie de grondwaarde al met 10% (de zogenoemde depreciatie). Daarnaast geeft de gemeente tijdelijk een tegemoetkoming van 10% op de grondwaarde voor het betaalbare gereguleerde woonprogramma bij transformatieprojecten (de zogenoemde transformatie-impuls). Ook verrekent de gemeente sloopkosten en eventueel te veel vooruitbetaalde erfpachtkosten. Bovendien moet de gemeente scherp blijven op de grondprijzen, en een tegenwicht aan ontwikkelaars bieden. Het is bijvoorbeeld begrijpelijk dat de gemeente speculatie op bestaand vastgoed niet in de hand wil werken. Tegelijkertijd zijn ook positieve ervaringen opgedaan met het verlenen van kortingen op de grondprijzen, zoals de hiervoor genoemde transformatie-impuls.
- Beleid en werkwijze voor maatschappelijk vastgoed. Ten eerste gaat het om de aansluiting van de gemeentelijke werkwijze voor maatschappelijke voorzieningen op de dynamiek van de transformatiepraktijk. In deze praktijk is de gemeente afhankelijk van erfpachters. Zij realiseren de voorzieningen vaak in combinatie met woningen en andere functies, wat extra uitdagingen met zich meebrengt. Dat geldt overigens in Amstel III en NDSM-werf West niet voor scholen, die mede door de Europese aanbestedingsrichtlijnen op zichzelf (stand-alone) worden gerealiseerd. Het gemeentelijke proces voor (het financieren van) maatschappelijke voorzieningen kent echter een andere dynamiek en volgt het gemeentelijke begrotingsproces. Dit sluit niet goed aan op de praktijk van transformaties, en lijkt meer gericht op voorzieningen die stand-alone worden gerealiseerd op gemeentelijke uitleglocaties. Ten tweede gaat het in het bijzonder om extra kosten die bij gebiedstransformatie gemaakt moeten worden, zoals voor verwerving van erfpachtrechten voor de bouw van een school als dat nodig is. Dit wordt ervaren als een uitkomst die vanwege de bijkomende kosten de grondexploitatie onder druk zet.
- Proceskosten. Er moet voldoende financiële ruimte zijn voor extra proceskosten bij gebiedstransformaties, omdat transformaties inherent complexer zijn en meer ambtelijke capaciteit vragen dan 'traditionele' gebiedsontwikkeling. Daarnaast is het wenselijk om ook extra proceskosten in te calculeren bij het doorvoeren van aanvullende ambities, aangezien dit de druk op de ambtelijke capaciteit verder kan vergroten.

Mocht, na onderzoek, blijken dat het niet of slechts beperkt mogelijk is om tot meer passende kaders te komen, dan is het nodig om hier realistisch rekening mee te houden bij het stellen van ambities en verwachtingen voor het tempo van de ontwikkeling (zie ook

aanbeveling 11: breng ambities voor groei van de stad in evenwicht met de (financiële mogelijkheden).

### 3 Gebiedsontwikkeling in de veranderlijke wereld

Gebiedsontwikkelingen en daarmee ook gebiedstransformaties kennen een zeer lange looptijd. Het gaat al snel om tientallen jaren. De gebiedstransformaties die wij hebben onderzocht, zijn officieel gestart in 2012 (Amstel III) en 2013 (NDSM-werf West). Maar jaren daarvoor werd al gewerkt aan plannen voor deze gebieden. Beide transformaties zijn ook nog lang niet af. De huidige verwachting voor beide gebieden is dat ze ergens tussen 2030 en 2040 gereed zullen zijn.

In zo'n lange periode is het een zekerheid dat de wereld verandert. Vaak meerdere keren. En dat betekent dat ook de omstandigheden en ambities voor de gebiedsontwikkeling regelmatig veranderen. Er ontstaan nieuwe inzichten in wat nodig is voor een goede stad en wat niet. Of er is sprake van nieuwe inzichten in wat (financieel) haalbaar of onhaalbaar is. Dit laatste is natuurlijk ook een samenspel van economische ontwikkelingen.

**Figuur 3.1** – Inspelen op veranderingen in de lange looptijd van een gebiedsontwikkeling



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

In een gebiedsontwikkeling moet elke keer op deze veranderingen worden ingespeeld: er moeten nieuwe doelen worden gesteld en nieuw beleid worden doorgevoerd, en dat alles moet passen binnen veranderlijke financiële kaders. Tegelijkertijd maakt de gemeente voor de gebiedsontwikkelingen langlopende afspraken met marktpartijen. Daarbij is het voor het goede en voorspoedige verloop van een gebiedsontwikkeling, en in het bijzonder bij een gebiedstransformatie, van groot belang dat er sprake is van vertrouwen tussen gemeente en belanghebbenden en marktpartijen.

Dit spanningsveld maakt het moeilijk om in een gebiedsontwikkeling in te spelen op de veranderlijke wereld. Het blijkt dat het lang duurt voordat bijsturing op doelen en beleid voor gebiedsontwikkelingen daadwerkelijk effect sorteert en ook nadelige neveneffecten heeft. Op het vraagstuk van bijsturing gaan we hierna verder in. Eerst op de praktisch onvermijdelijke traagheid van het bijsturen op doelen en beleid. En daarna op de neveneffecten van het bijsturen: verdere vertraging en hogere kosten. Vervolgens gaan we in op een specifieke bron van veranderingen en bijsturing: de economische omstandigheden. Tot slot volgen onze aanbevelingen gericht op meer stabiliteit in gebiedsontwikkelingen.

### 3.1 Onvermijdelijke traagheid van bijsturing

*Bijsturing gericht op nieuw stuk stad dat aansluit op behoeften van de samenleving*

In gebiedsontwikkelingen wordt gewerkt aan een nieuw stuk stad (of, in het geval van gebiedstransformatie: een vernieuwd stuk stad). Hoe dat nieuwe stuk stad eruit moet komen te zien, wordt aan het begin van de ontwikkeling bepaald. En als het plan voor het nieuwe stuk stad er eenmaal ligt, is het niet zo dat dit ongewijzigd wordt uitgevoerd. Gaandeweg de ontwikkeling veranderen de ideeën over wat een goed stuk stad precies is. Dan wordt er bijvoorbeeld nieuw gemeentelijk beleid ingevoerd waardoor de gebiedsontwikkelingen in Amsterdam moeten worden bijgestuurd. Het idee is dat na bijsturing wordt gewerkt aan een nieuw stuk stad dat beter aansluit op de daadwerkelijke behoeften van de samenleving of dat realistischer haalbaar is.

*Het duurt jaren voordat effect bijsturing zichtbaar is*

Het duurt (heel) lang voordat bijsturing van gebiedsontwikkelingen effect heeft. Er is veelal geen sprake van een 'knop' die wordt omgezet waarmee vanaf dat moment direct koers wordt gezet naar een nieuw stuk stad op basis van de laatste wensen en inzichten. In plaats daarvan is bijsturing een kwestie van een lange adem: het duurt jaren voordat de eerste effecten zichtbaar zijn.

*Aanscherping woningbouwdoelen 2017 pas sinds enkele jaren merkbaar*

Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de aanscherping van de woningbouwdoelen in 2017. Toen werd ingezet op meer sociale en middeldure woningen: het 40-40-20-uitgangspunt voor woningsegmentatie. Maar woningen die sindsdien zijn gebouwd, zijn vaak gebouwd op basis van afspraken met ontwikkelaars die al jaren eerder zijn gemaakt. Deze afspraken kunnen niet zomaar worden opgezegd of veranderd. En dat betekent dat de opgeleverde woningen na bijsturing nog jarenlang een andere segmentering hebben dan de sinds 2017 gewenste 40-40-20-segmentering. Pas de laatste jaren worden de eerste woningen opgeleverd waar deze segmentering een feit is.

*Referentienormen voor groen, sport en spelen passen niet goed in lopende ontwikkelingen*

Een ander voorbeeld is de invoering van de stedelijke referentienormen voor groen, sport en spelen in 2018. Met deze referentienormen wil de gemeente inzichtelijker maken hoeveel ruimte er voor groen, sport en spelen nodig is in nieuwe stukken stad. Het achterliggende idee is dat dit leidt tot meer aandacht voor groen, sport en spelen, en dat de normen bijdragen aan het vinden van de benodigde ruimte voor deze noodzakelijk geachte voorzieningen. Maar in de praktijk blijkt dat de referentienormen in lopende ontwikkelingen en gebiedstransformaties moeilijk toepasbaar zijn. Dat komt, omdat de ruimte in deze gebieden beperkt is en al was toegewezen aan andere bestemmingen (zoals woningbouw) voordat de referentienormen werden geïntroduceerd. Meer ruimte voor groen en sport is dan simpelweg niet in te passen zonder afbreuk te doen aan andere ambities en reeds gemaakte afspraken (met navenante effecten op het verwachte financiële resultaat).



#### *Traagheid bijsturing onvermijdelijk*

Het effect van bijsturen op gebiedsontwikkelingen laat dus lang op zich wachten. Het probleem is daarbij niet alleen dat het lang duurt, maar dat deze lange tijdsduur ook moeilijk of niet-beïnvloedbaar is door de gemeente. In gebiedsontwikkelingen worden namelijk plannen vertaald naar langlopende afspraken met allerlei partijen. Deze afspraken zijn moeilijk aan te passen. Aanpassing heeft ook vaak verstrekkende gevolgen voor het financieel resultaat van de ontwikkeling. Daarmee heeft de traagheid van bijsturing ook een sterk onvermijdelijk karakter.

## 3.2 Neveneffect bijsturing en onzekerheid: vertraging en hogere kosten

#### *Bijsturing vraagt tijd en leidt tot vertraging*

Niet alleen duurt het lang voordat bijsturing effect sorteert. Maar bijsturing leidt ook tot vertraging van de ontwikkeling. Veranderingen van doelen (of spelregels) vragen tijd en aandacht om door te voeren. Dat kost allereerst de ambtelijke organisatie tijd en capaciteit. Maar deze veranderingen kunnen ook leiden tot onduidelijkheid en onrust en kunnen ook het vertrouwen aantasten van belanghebbenden en marktpartijen. In het laatste geval is tijd nodig om het vertrouwen te herstellen en om, samen met deze partijen, een goede oplossing te vinden. En meer tijd betekent ook vertraging. Totdat de veranderingen zijn doorgevoerd, plooiën zijn gladgestreken en oplossingen zijn gevonden, vertraagt de ontwikkeling. De duur van de ontwikkeling wordt dan langer.

#### *Voorbeelden van vertraging: invoering 40-40-20 en mogelijkheid Westbrug over het IJ*

Hiervoor hebben we in paragraaf 3.1 al de aanscherping van de woningbouwdoelen in 2017 genoemd. Het doorvoeren van deze aangescherpte doelen heeft in beide door ons onderzochte casussen tot vertragingen geleid. Bij beide ontwikkelingen waren langdurige nieuwe onderhandelingen noodzakelijk voor nog te ontwikkelen kavels. Een ander aansprekend voorbeeld van opgelopen vertraging deed zich voor bij de ontwikkeling van de NDSM-werf West rondom de Westbrug over het IJ. Vanaf 2020, net na de actualisatie van het investeringsbesluit, kwam de mogelijkheid in beeld om deze nieuwe brug in de NDSM-werf West te laten aanlanden. Dat was geen sinecure. Het was noodzakelijk om goed te onderzoeken wat de nieuwe brug zou betekenen voor de bestaande plannen en waar wijzigingen nodig waren. En zolang dit niet duidelijk was, was het ook niet mogelijk om nieuwe afspraken over woningbouw te maken met ontwikkelaars voor een deel van de kavels. Het onderzoeken van de mogelijkheid voor de Westbrug zorgde voor een vertraging van een half jaar in de ontwikkeling van die kavels. De brug zelf is desondanks nog niet in zicht.

#### *Vertraging kost geld en vermindert mogelijkheden om ambities waar te maken*

Een langere doorlooptijd van een ontwikkeling als gevolg van vertraging, leidt ertoe dat de gemeente ook meer kosten maakt. Zo moet de projectorganisatie langer in stand worden gehouden. Ook bij marktpartijen kan een langere doorlooptijd tot meer kosten leiden. Want ook zij maken kosten die blijven doorlopen, ook als het project feitelijk stilligt. Hogere kosten door vertraging hebben tot gevolg dat er minder financiële ruimte is voor de doelen van de ontwikkeling (tenzij het budget wordt opgehoogd). Dit effect wordt versterkt als de marktomstandigheden verslechteren tijdens de vertraging. Bijsturing en onzekerheid kosten daarmee niet alleen tijd en geld, maar verminderen dus ook de financiële mogelijkheden om de ambities voor de ontwikkeling te verwezenlijken.

### 3.3 Bijsturen vanwege veranderende economische omstandigheden

#### *Veranderende economische omstandigheden zijn een zekerheid*

Veranderende economische omstandigheden zijn een veelvoorkomende reden om bij te sturen in gebiedsontwikkelingen. De economische verwachtingen van vandaag zijn anders dan die van een paar jaar geleden of aan het begin van een ontwikkeling. De verwachtingen in de toekomst zullen ook vrijwel zeker anders zijn dan de huidige. Economische vooruitzichten zijn echter van grote invloed op de financiële ruimte voor de gebiedsontwikkeling en de doelen die worden nagestreefd. Het effect daarvan zagen we op de ontwikkeling van de door ons onderzochte casussen van NDSM-werf West en Amstel III.

#### *Economische tegenwind vertaalde zich naar beperkte plannen*

Zowel de transformatie van de NDSM-werf West als Amstel III zijn gestart in de nadagen van de financiële crisis van 2008. De financiële mogelijkheden en verwachtingen waren bij de start dan ook beperkt. De zorgen om het Vereveningsfonds leidden tot maatregelen, zoals kasstroomsturing, die van grote invloed waren bij het bepalen van wat haalbaar werd geacht. In beide gebieden werd dan ook rekening gehouden met lage aantallen woningen en een traag tempo van de ontwikkeling.

#### *Als economie aantrekt, blijkt versnellen lastig*

Al snel na de start van de gebiedstransformaties trok de economie aan. De vraag in de markt naar woningen bleek veel groter dan verwacht. Er werd daarom gewerkt aan nieuwe plannen om snellere en grotere groei mogelijk te maken. Maar dat kost tijd. Het is moeilijk om de voorwaarden te creëren en plannen te maken die dit mogelijk maken. De plannen voor NDSM-werf West en Amstel III die uitgaan van snellere en meer omvangrijke groei zijn in, respectievelijk, 2020 en 2017 afgerond. Pas toen kon er daadwerkelijk versneld worden. Intussen veranderden ook de vooruitzichten voor het Vereveningsfonds en werd besloten om een deel van dit fonds structureel af te romen en in te zetten voor andere doelen in de begroting.

#### *Nu economie weer tegenzit dreigt vertraging*

Nu zijn er weer donkere wolken. Na de coronacrisis, door de oorlog in Oekraïne en grote prijsstijgingen zit de economie weer tegen. Het is voor ontwikkelaars moeilijk om businesscases rond te krijgen. Bij zowel NDSM-werf West als bij Amstel III moeten, net als bij andere gebiedsontwikkelingen, moeilijke keuzes worden gemaakt en de voortgang van de bouw dreigt te vertragen. Ook zijn er weer zorgen over de financiële houdbaarheid van het Vereveningsfonds en is er sprake van bezuinigingsopgaven voor lopende gebiedsontwikkelingen.

#### *Remmen gaat makkelijker dan versnellen*

Het is dus een gegeven dat gedurende de looptijd van een gebiedsontwikkeling de economische omstandigheden wijzigen. Tegelijkertijd zijn de economische omstandigheden van grote invloed op de plannen en wat haalbaar wordt geacht. Veranderingen in de economische omstandigheden zijn dan ook een belangrijke reden voor bijsturingen. Daarbij is zichtbaar dat het moeilijk is om te versnellen en plannen opwaarts bij te stellen. Per saldo hebben veranderingen in economische omstandigheden een vertragend effect op gebiedsontwikkeling: remmen gaat makkelijker dan versnellen.

### 3.4 Aanbevelingen voor meer stabiliteit in transformaties

De voortgang en het realiseren van de ambities van gebiedsontwikkelingen zijn gebaat bij stabiliteit. Veranderingen kosten tijd en geld en maken het juist moeilijker om ambities te realiseren. Tegelijkertijd is het ook niet voorstelbaar dat gebiedsontwikkelingen in de

tientallen jaren die dit soort projecten duren, nooit gewijzigd zouden mogen of kunnen worden. Tussentijdse bijsturing is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat met de ontwikkelingen de juiste en relevante ambities worden nagestreefd. Zonder bijsturing wordt niet gewerkt aan de stad van de toekomst, maar aan de stad van het verleden.

Ook is het zo dat niet alle veranderingen en vertragingen in gebiedsontwikkelingen het gevolg zijn van bijsturen door de gemeente. Er zijn tal van externe factoren die kunnen leiden tot vertraging. Zoals de onzekerheid die ontstond rondom de invoering van de Wet betaalbare huur (1 juli 2024) en de verlamme werking daarvan op marktpartijen. Of de huidige problemen met netcongestie op het elektriciteitsnetwerk.

Het uitsluiten van vertragingen is dan ook niet realistisch. Maar het is wel zaak om onnodige vertragingen door te veel bijsturen te voorkomen. Daar gaat de volgende aanbeveling over. Ook denken wij dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de veranderlijke economische omstandigheden minder snel doorwerken in gebiedsontwikkelingen. Daarmee wordt een veelvoorkomende oorzaak van bijsturing en vertraging gedempt. Hierover gaat onze tweede aanbeveling in dit hoofdstuk.

### 3.4.1 Aanbeveling 7: wees terughoudend met bijsturen

**Bijsturen is noodzakelijk om een gebiedsontwikkeling of transformatie op de juiste koers te houden. Maar het is belangrijk dat er niet te veel wordt bijgestuurd. Daarvoor is het noodzakelijk dat als bijsturing wordt overwogen, vooraf inzichtelijk is wat de verwachte positieve effecten zullen zijn (en wanneer deze zich zullen voordoen) en wat de mogelijke negatieve effecten zijn (zoals verwachte vertraging of hogere kosten of andere ambities die in het gedrang komen). Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat bijsturing leidt tot onduidelijkheid en onrust.**

Bijsturen van een ontwikkeling kan ingrijpend zijn voor de ontwikkeling. Daar komt bij dat de verwachte positieve effecten van het bijsturen soms lang op zich kunnen laten wachten. Terwijl negatieve neveneffecten zich juist al snel kunnen doen voelen. Het is de vraag of de positieve effecten in dergelijke gevallen opwegen tegen de negatieve neveneffecten. Daarom is het belangrijk dat voordat besloten wordt tot bijsturing, bijvoorbeeld bij het overwegen van nieuw gemeentelijk beleid, eerst een realistisch beeld wordt geschetst van de verwachte positieve effecten. Het gaat dan niet alleen om welke effecten er worden verwacht, maar ook om wanneer deze zich, realistisch gezien, zullen voordoen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de uitvoerbaarheid van nieuw beleid dat wordt overwogen. Daarbij is het belangrijk om helder te schetsen wat de nadelige neveneffecten naar verwachting zullen zijn. Dat gaat niet alleen om eventuele extra kosten. Minstens zo belangrijk is wat de bijsturing mogelijk voor vertragend effect heeft op de ontwikkeling of welk effect dit heeft op andere ambities. Een belangrijke stap om een realistisch beeld te krijgen van de verwachte effecten van bijsturing, is het actief ophalen en delen van inzichten vanuit de praktijk van gebiedsontwikkeling.

### 3.4.2 Aanbeveling 8: demp het effect van veranderlijke economische omstandigheden

**Economische veranderingen raken gebiedsontwikkelingen en transformaties. Bij economische tegenwind worden ambities voor projecten verlaagd (of bij aanvang wordt gekozen voor beperkte ambities). Bij economische voorspoed is dit moeilijk in te lopen. Door een financiële buffer te vormen om de effecten van deze veranderende economische omstandigheden zoveel mogelijk op te vangen, kan meer stabiliteit in gebiedsontwikkeling en transformaties worden verkregen. Onderzoek of een dergelijke buffer kan worden gevormd binnen het Vereveningsfonds.**

De beschikbare financiële ruimte in het Vereveningsfonds is van grote invloed op wat er mogelijk is in gebiedsontwikkelingen. Als de economie tegenzit, zijn de vooruitzichten voor dit fonds somber en is er minder mogelijk. Omgekeerd, als de economie meezit, zijn de vooruitzichten goed en is financieel gezien meer mogelijk. Gebiedsontwikkelingen moeten daardoor meebewegen met economische schommelingen. Door een financiële buffer aan te leggen, in aanvulling op de bestaande risicoreserveringen, kan de gemeente deze economische schommelingen beter dempen. In slechte tijden kan de gemeente dan een beroep doen op deze buffer om oplopende tekorten in gebiedsontwikkelingen te dekken. Dan hoeft er minder snel te worden bezuinigd en kan zoveel mogelijk de voortgang in de ontwikkeling worden gehouden. Bijvoorbeeld doordat het dan mogelijk blijft om te investeren in voorzieningen en openbare ruimte in het gebied. Uiteraard kan de gemeente niet alle effecten van economische tegenwind compenseren, maar met een dergelijke buffer neemt de kans af dat de projecten ambities moeten loslaten en door deze, in feite altijd tijdelijke, tegenwind nodeloos vertragen. In goede tijden moet de buffer vanzelfsprekend worden aangevuld. Deze buffer, in de vorm van een reserve, zou onderdeel kunnen worden van de huidige systematiek van het Vereveningsfonds. Dit fonds krijgt dan niet alleen de taak verliezen en winsten tussen ontwikkelingen met elkaar te verrekenen en risico's af te dekken, maar ook om grote schommelingen door de tijd heen op te vangen.

## 4 Werken aan een goede stad voor de toekomst

Dit jaar viert Amsterdam het 750-jarig bestaan en wordt er teruggekeken op alles wat in het verleden heeft bijgedragen aan de stad waarin nu wordt geleefd en gewerkt. Met gebiedsontwikkeling en transformaties wordt gewerkt aan de stad van de toekomst. De keuzes die nu worden gemaakt, werken lang (misschien wel eeuwen) door in de stad. Het zijn dan ook met recht monumentale besluiten. Gegeven het gewicht van besluiten over het bouwen van nieuwe wijken of het transformeren van bestaande wijken, zijn realisme en haalbaarheid belangrijk. Dat betekent dat niet alleen duidelijk moet zijn wat moet worden bereikt en dat dit goed wordt doordacht, maar ook dat de voorwaarden daarvoor aanwezig zijn.

**Figuur 4.1** – Werken aan een complete stad, voorbij de grenzen van afzonderlijke gebiedsontwikkelingen



Bron: Rekenkamer Amsterdam.

Hoewel er voortgang wordt geboekt in de ontwikkeling van de stad en het behalen van woningbouwdoelen, blijkt uit dit onderzoek dat het realiseren van ambities voor complete wijken een uitdaging blijft. In zowel Amstel III als NDSM-werf West staat de drang naar de bouw van woningen, onder druk van de woningnood, centraal. In beide gebiedsontwikkelingen lijkt het te lukken om de beoogde woningbouwaantallen en het aandeel betaalbare woningen te realiseren. Echter, andere complete-wijkambities, zoals de bouw van grotere woningen en de integratie van voldoende sport- en groenvoorzieningen, krijgen vaak noodgedwongen minder prioriteit.

Dit roept de vraag op of deze wijken uiteindelijk wel zullen bijdragen aan een complete en toekomstbestendige stad. De ondergeschiktheid van bepaalde complete-wijkambities ten opzichte van de woningbouwdoelen vormt een risico voor Amsterdam: werken we nog wel aan een stad die niet alleen groeit in aantallen, maar ook in kwaliteit en leefbaarheid? Deze

situatie benadrukt het spanningsveld waarin de gemeente zich bevindt: enerzijds de urgentie om de woningbouwdoelstellingen te halen, anderzijds de noodzaak om aan een complete stad voor de toekomst te werken.

Dit belangrijke vraagstuk vraagt allereerst om inzicht. Gaat Amsterdam de goede kant op? En om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig om voorbij de grenzen van afzonderlijke gebiedsontwikkelingen te kijken. Dan moet worden gekeken naar grotere delen van de stad of de stad als geheel. En dan is het ook nodig om oog te houden voor wat Amsterdammers en bedrijven nodig hebben om goed te kunnen leven en werken in de stad. Dat biedt kansen voor gebiedsontwikkeling, want het levert ook informatie op die het eerder mogelijk zal maken om knopen door te hakken bij moeilijke keuzes (zie ook aanbeveling 4: werk aan een meer besluitvaardige gemeentelijke organisatie). Verder is het belangrijk om voorbij de grenzen van afzonderlijke gebiedsontwikkelingen te kijken om te bewaken dat de groei van de stad goede tred houdt met ontwikkelingen in belangrijke randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om de stad als geheel en de nieuwe wijken daarbinnen goed te laten functioneren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren van noodzakelijke infrastructuur, en om zaken zoals het beheer van de openbare ruimte. Uiteindelijk gaat het er ook om dat de ambities voor de groei van de stad realistisch zijn. Amsterdam wil groeien, maar kan dat op een manier die bijdraagt aan goede stad voor de toekomst? Het gaat dan vooral om de financiële mogelijkheden die uiteindelijk een belangrijke factor zijn voor het kunnen realiseren van alle ambities.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op het belang van zicht op de stad als geheel, daarna op randvoorwaarden om nieuwe wijken goed in te passen in de stad en, vervolgens, op het evenwicht tussen ambities en financiën. Tot slot volgen onze aanbevelingen.

## 4.1 Het belang van zicht op de gehele stad

### *Gebiedsontwikkeling leidt al snel tot lastige keuzes*

Bij gebiedsontwikkeling doen zich vaak moeilijke dilemma's voor. Dan dwingt gebrek aan ruimte, geld of tijd om keuzes te maken tussen ambities. Moet een kavel bijvoorbeeld worden ingericht als groenvoorziening of worden benut voor woningbouw? Soms kunnen oplossingen worden gevonden voor knelpunten door te kijken naar omliggende gebieden. Bijvoorbeeld door voor groen of sportvoorzieningen een beroep te doen op naastgelegen wijken en gebieden. Omgekeerd kan het strikt vasthouden aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen ook leiden tot suboptimale uitkomsten. Dan worden er, op grond van gemeentelijke voorschriften, bijvoorbeeld voorzieningen gerealiseerd waarnaar eigenlijk niet veel vraag is of waarvoor in de omgeving al ruimschoots voorzieningen aanwezig zijn. Terwijl er wellicht gebrek is aan andere voorzieningen.

### *Gemaakte keuzes bepalen karakteristieken van wijk en stad*

Hoe dit soort keuzes worden gemaakt, bepaalt dus niet alleen hoe de nieuwe wijk er uiteindelijk uit komt te zien, maar ook de omgeving van de nieuwe wijk en uiteindelijk de kwaliteit van de stad als geheel. Wij denken dat een goed zicht op wat de stad, op uiteenlopende schaalniveaus, nodig heeft, ook bijdraagt aan het realiseren van de veel gewenste sociale verbinding tussen nieuwe wijken en de bestaande (omliggende) stad. Want goed rekening houden met dat wat er al is en dat wat er nog wordt gemist, maakt het mogelijk de nieuwe wijken daarin te voorzien. De nieuwe wijken en de voorzieningen daarin zijn dan zowel interessant voor de nieuwe bewoners als voor bewoners in het omliggende gebied.

*Inzicht in ontwikkeling aspecten complete wijk en stad helpt bij maken keuzes*

Om inzicht te krijgen in wat er al is en wat er nog ontbreekt, is het allereerst belangrijk om verder te kijken dan de grenzen van de gebiedsontwikkeling. Het is essentieel om te volgen hoe belangrijke aspecten van de stad, zoals voorzieningen, groen en sport, eruitzien en zich ontwikkelen. Daarnaast moet worden bekeken hoe mogelijke keuzes binnen de gebiedsontwikkeling zich hiertoe verhouden. Het gaat dan om zicht op verschillende schaalniveaus: variërend van de directe omgeving van ontwikkelingen, tot het niveau van stadsdelen of zelfs de gehele stad. Hiervoor is het nodig dat beschikbare rapportages en monitors niet alleen de benodigde informatie over alle belangrijk geachte aspecten bevatten, maar ook fijnmazig genoeg zijn om op verschillende schaalniveaus inzicht te kunnen verschaffen.

*Ook inzicht in behoeften van Amsterdammers en bedrijven belangrijk*

Maar het gaat niet alleen om inzicht in de aspecten die de complete stad maken en de verwachte ontwikkeling daarvan. Net zozeer gaat het om inzicht in de ontwikkeling van behoeften bij Amsterdammers en bedrijven. Want ook die informatie kan een nuttige rol vervullen bij het maken van moeilijke keuzes bij het inrichten van nieuwe stukken stad. Een traditionele bron van informatie over de behoefte van Amsterdammers en bedrijven bij gebiedsontwikkeling is het participatietraject rondom (investerings)besluiten. Dit blijkt in de praktijk lastig te organiseren. In de beginfase van een ontwikkeling zijn er vaak nog geen bewoners, en omwonenden tonen weinig interesse. Naarmate de ontwikkeling vordert, groeit de betrokkenheid, maar zijn de plannen vaak al grotendeels vastgesteld, waardoor de invloed van belanghebbenden beperkt blijft en dit tot frustratie leidt. Het helpt, zo zagen wij ook in dit onderzoek, om meer periodiek met belanghebbenden in gesprek te gaan of met enquêtes te peilen wat er speelt en waar behoefte aan is. Net als bij het inzicht in ontwikkelingen in aspecten van de stad, is het belangrijk om ook behoeftes op verschillende schaalniveaus duidelijk in beeld te brengen. Zowel binnen de gebiedsontwikkelingen als daarbuiten in de directe omgeving, het stadsdeel of in de gehele stad.

## 4.2 Randvoorwaarden inpassen nieuwe wijken in de bestaande stad

*Fysieke randvoorwaarden medebepalend voor kwaliteit nieuwe wijk*

Of een nieuwe wijk een goed stuk stad wordt, hangt niet alleen af van het resultaat van de gebiedsontwikkeling zelf. Het gaat ook om de wijze waarop de nieuwe wijk daadwerkelijk wordt ingepast in de stad. Denk aan randvoorwaardelijke zaken zoals fysieke verbindingen. Fysieke verbindingen zijn onder meer infrastructuur zoals toegankelijke wegen, voetpaden en fietspaden en goed werkende ov-verbindingen waarmee de nieuwe wijk met de rest van de stad wordt verbonden. Dit zijn vaak zogenaamde bovenplanse investeringen. Bovenplanse investeringen zijn investeringen die buiten de directe scope of grenzen van een gebiedsontwikkeling worden gedaan. Bij de ontwikkeling van de NDSM-werf West is zichtbaar dat als dergelijke infrastructuur niet in gelijke tred wordt gerealiseerd als het gebied zelf, dit problemen oplevert voor de bereikbaarheid. Vanwege de verdichting aan de westkant van stadsdeel Noord is volgens de gemeente een betere ontsluiting dringend nodig. Een oplossing is de aanleg van de Westbrug, een vaste verbinding over het IJ naar de NDSM-werf West. Maar het is nog niet duidelijk wanneer deze brug daadwerkelijk zal worden gebouwd. En tot die tijd zal de bereikbaarheid van NDSM-werf West onder druk staan terwijl de woningbouw wel verder gaat.

*Goede overdracht van nieuw stuk stad naar gemeentelijke (lijn)organisatie belangrijk*

Maar het gaat ook om het raakvlak tussen wat in de gebiedsontwikkeling of transformatie wordt opgeleverd en de gemeentelijke (lijn)organisatie die de verantwoordelijkheid hierover uiteindelijk moet overnemen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het beheer van de opgeleverde

openbare ruimte. Een voorbeeld hiervan is het beheer van de openbare ruimte in Amstel III. Hoewel de projectorganisatie verantwoordelijk is voor de aanleg van de openbare ruimte zoals parken, speeltuinen en sportvoorzieningen, moet de openbare ruimte uiteindelijk in beheer komen bij andere gemeentelijke afdelingen. Er zijn echter zorgen over het beheer van de openbare ruimte, en een kritieke ondergrens zou zijn bereikt. Problemen zoals zwerfafval, graffiti, kapotte materialen en slecht groenbeheer blijven onopgelost, mede door bezuinigingen en capaciteitsproblemen bij schoonmaakdiensten, het verlagen van het beheerniveau en de vertraagde overdracht van nieuw groen aan de beheerorganisatie. Ook hier, in Amstel III, moet de woningbouw verder gaan terwijl dit probleem rondom het beheer van de openbare ruimte nog niet is opgelost.

*Niet alle randvoorwaarden zijn beïnvloedbaar door de gemeente*

Het tempo en de mogelijkheden bij het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden liggen niet altijd binnen de invloedssfeer van de gemeente. Een voorbeeld hiervan is de huidige problematiek rondom netcongestie op het elektriciteitsnetwerk. Dit probleem is lastig te beïnvloeden door de gemeente. Maar het raakt mogelijk wel de ontwikkeling, bijvoorbeeld doordat bepaalde bedrijven of voorzieningen niet aangesloten kunnen worden op het energienet. Als dat ertoe leidt dat wenselijk geachte bedrijven of voorzieningen zich (lange tijd) niet kunnen vestigen in het transformatiegebied, raakt dat ook de uiteindelijke kwaliteit van de nieuwe wijk.

### 4.3 Gebrek aan evenwicht tussen geld en ambities

*Voortdurende spanning tussen ambities, geld en tempo*

In dit onderzoek zien wij een continue spanning tussen de grootse ambities voor de nieuwe stukken stad, de tijd waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd en de fysieke en financiële ruimte die voor het realiseren van deze ambities beschikbaar is. Dat knelt en het leidt tot het stellen van prioriteiten bij gebiedsontwikkeling. Ook bij de prioritering is een duidelijke rode draad zichtbaar: het zo snel mogelijk bouwen van zoveel mogelijk woningen en de segmentatie van deze woningen krijgen prioriteit. De invoering van het 40-40-20-uitgangspunt voor segmentatie, met de aangepaste verdeling voor transformatiegebieden, heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor de grondexploitaties, en daarmee voor het Vereveningsfonds. Met veel inspanningen lukt het vervolgens om deze nieuwe woningen te bouwen. Maar verder staan de ambities flink onder druk. Allereerst bij de woningen zelf, want die worden bijvoorbeeld steeds kleiner en ook kleiner dan bedoeld. Maar ook in de rest van de nieuwe wijk, zoals voor maatschappelijke voorzieningen en voor groen, sport en speelruimtes, is het lastig om voldoende ruimte te vinden. Het vrijmaken van die ruimte brengt namelijk extra kosten met zich mee.

*Zorgen over kwaliteit nieuwe wijken*

Dit levert nog een andere rode draad op: namelijk zorgen over de kwaliteit van de nieuwe wijken. Wordt er nog wel gebouwd aan een goede stad voor de toekomst? In veel gesprekken die wij hebben gevoerd voor dit onderzoek, is deze zorg geuit. En als we kijken naar het verloop van de door ons onderzochte ontwikkelingen NDSM-werf West en Amstel III, dan kunnen we niet anders dan deze zorg delen. Het lijkt te ontbreken aan de financiële randvoorwaarden om de gestelde ambities voor gebiedsontwikkeling daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dat geldt in het bijzonder voor ambities die veel fysieke ruimte vragen of die marktcontrair zijn, want daar moet de gemeente veel geld op bijleggen. Maar ook in onze aanbevelingen wijzen wij op zaken die meer geld vragen om op te lossen. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak voor meer passende budgetten voor proceskosten of het eerder investeren in de leefbaarheid van transformatiegebieden. Of het aanhouden van een financiële buffer om economische tegenwind op te vangen en het zorgdragen dat er



voldoende geld is om de nieuwe wijk goed in te bedden in de bestaande stad. Stuk voor stuk signalen dat er meer geld nodig is om de gemeentelijke ambities te kunnen realiseren. Ambities die belangrijk worden geacht voor de nieuwe wijk en de stad als geheel.

#### *Meer nodig dan optimaliseren*

Wij hebben de indruk dat het gat tussen de ambities en het geld dusdanig is dat dit geen kwestie is van verder optimaliseren of slimmer werken. Natuurlijk helpt dat en is dat ook belangrijk vanuit het oogpunt van een doelmatig bestuur. En ook onze aanbevelingen die we hiervoor hebben gedaan, dragen bij aan het meer haalbaar maken van ambities en het voorkomen van onnodige vertragingen. Maar uiteindelijk is er meer nodig. Het evenwicht tussen ambities en geld moet worden hersteld.

#### *Meer geld lost niet alles op*

Het is echter niet simpelweg een kwestie van meer geld. Meer geld beschikbaar stellen voor gebiedsontwikkeling maakt de ambities voor nieuwe wijken in principe wel meer realistisch en haalbaar. Maar met meer geld zal het niet altijd lukken. Bijvoorbeeld omdat simpelweg de fysieke ruimte ontbreekt. Of omdat de gemeente uiteindelijk niet zelf de wijken bouwt en daarmee altijd in enige mate afhankelijk is van de markt. Of, zeker in het geval van gebiedstransformaties, omdat de gemeente afhankelijk is van medewerking van zittende eigenaren en erfpachters.

#### *Afweging tussen het nieuwe en het bestaande*

Ook moet het extra geld wel ergens vandaan komen. En dat betekent waarschijnlijk dat er een beroep moet worden gedaan op de rest van de gemeentelijke begroting als binnen het Vereveningsfonds de financiële ruimte ontbreekt. De financiële ruimte in het Vereveningsfonds lijkt in de toekomst verder onder druk te komen staan. Dit komt, doordat er steeds meer wordt gebouwd in gebieden met bestaande bebouwing in de uitgangssituatie, wat voor de gemeente vaak meer kosten met zich meebrengt dan het oplevert. Kiezen voor extra geld heeft daarbij ook een keerzijde: meer geld voor nieuwe wijken betekent dat er minder geld beschikbaar is voor bestaande wijken en bestaande voorzieningen. Terwijl op dit moment juist de begroting wordt aangevuld met het afkomen van een jaarlijkse bijdrage uit het Vereveningsfonds. Het belang van het bestaande moet daarom zorgvuldig worden afgewogen tegen het belang van het nieuwe. Want als het nieuwe zonder meer tot stand komt ten koste van het bestaande, levert dat ook geen goede stad op voor de toekomst.

## 4.4 Aanbevelingen voor bouwen aan een complete stad

In Amsterdam wordt gebouwd voor de toekomst. Dat gebeurt door het ontwikkelen van gebieden. Het is belangrijk dat bouw niet alleen gericht is op groei van de stad, maar ook dat er gebouwd wordt aan een complete stad. Dat komt erop neer dat er bij gebiedsontwikkeling rekening moet worden gehouden met allerlei uiteenlopende zaken, zoals voorzieningen, die nodig zijn voor de nieuwe wijk. En ook aan wat de stad nodig heeft. Het gaat daarbij niet alleen om oog te hebben voor wat nodig is voor een nieuwe complete wijk en complete stad voor de toekomst. Maar ook om ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden op orde zijn, zodat daarin, op een realistische manier, kan worden voorzien.

De aanbevelingen die we hierna doen zijn erop gericht de gemeente in staat te stellen aan een complete stad te bouwen. Dat vraagt allereerst om inzicht in de stad, de veranderingen in de stad en wat er nodig is voor een complete wijk en stad. Daarover gaat onze eerste aanbeveling. Maar het gaat ook om realisme. Om te beginnen door rekening te houden met het tempo of de mogelijkheden om belangrijke randvoorwaarden, zoals bereikbaarheid of

beheer van de openbare ruimte, af te stemmen op de nieuwe wijk. Dat is het onderwerp van de tweede aanbeveling in deze paragraaf. Onze laatste aanbeveling gaat over het evenwicht tussen de financiële ruimte en de ambities om de stad te laten groeien. En daarin komt alles samen: dat wat mogelijk is, dat wat niet mogelijk is en het belang van evenwicht daartussen om realistische plannen te kunnen maken voor de stad.

#### 4.4.1 Aanbeveling 9: zorg voor geschikte informatie om effectief en preventief te sturen op een complete stad

**Om de voortgang van een complete stad te volgen, is het essentieel om op verschillende schaalniveaus informatie te verzamelen over aspecten zoals groen, sport en spel, maatschappelijke voorzieningen, en wonen en werken. Daarnaast is inzicht in de behoeften van Amsterdammers cruciaal, zodat gebiedsontwikkeling hierop kan worden afgestemd. De gemeente Amsterdam beschikt over monitors en onderzoeken die de voortgang van de complete stad in kaart brengen, evenals informatie uit participatietrajecten. Beoordeel of deze informatie voldoende fijnmazig, effectief benut en geschikt is voor (preventieve) bijsturing in gebiedsontwikkelingen. Vul ontbrekende informatie aan en zet deze in bij besluitvorming voor een complete stad.**

In dit onderzoek was het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre er gemeentebreed voldoende en geschikte informatie beschikbaar is over de voortgang van de complete-wijkambities op verschillende schaalniveaus. Ook is niet onderzocht of deze informatie inzicht biedt in de behoeften van Amsterdammers. Hoewel de gemeente tal van monitors, rapportages en onderzoeken uitvoert of laat uitvoeren, is het van groot belang dat de beschikbare sturingsinformatie grondig wordt geëvalueerd. Is er op verschillende schaalniveaus – van de directe omgeving van ontwikkelingen tot stadsdelen en de hele stad – voldoende informatie om te monitoren of er wordt gewerkt aan een complete en toekomstbestendige stad die aansluit op de behoeften van Amsterdammers en bedrijven? Wordt deze informatie daadwerkelijk benut om effectief en preventief te sturen op stedelijke ontwikkeling?

Effectief gebruik van deze informatie betekent dat deze daadwerkelijk wordt toegepast bij besluitvorming over gebiedsontwikkelingen die bijdragen aan een complete stad. Preventief sturen houdt in dat de informatie een signaalfunctie heeft, zodat tijdig zichtbaar wordt wanneer bepaalde aspecten van een complete stad structureel onvoldoende aandacht krijgen en bijsturing mogelijk is. De doelen voor een complete stad moeten integraal en proactief worden gemonitord om te voorkomen dat achteraf ingrijpende correcties nodig zijn. De informatie moet signaleren wanneer in gebiedsontwikkelingen structureel te weinig ruimte wordt gecreëerd voor aspecten van een complete stad, zoals ambacht- en maakbedrijven, waardoor doelen op stadsniveau niet worden behaald.

Ga na of er op alle relevante schaalniveaus voldoende en geschikte informatie beschikbaar is om de ontwikkeling van een complete stad te volgen en effectief en preventief te sturen. Vul ontbrekende informatie aan waar nodig en zorg ervoor dat deze wordt ingezet bij de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen. Het gaat hierbij dus niet alleen om informatie over de aspecten die de complete stad maken en de verwachte ontwikkeling daarvan. Net zozeer gaat het om inzicht in de ontwikkeling van behoeften bij Amsterdammers en bedrijven. Daarom is het belangrijk om te onderzoeken of er buiten de reguliere participatietrajecten voldoende informatie wordt opgehaald bij Amsterdammers en bedrijven, zodat er een fijnmazig en volledig beeld ontstaat van hun behoeften.

#### 4.4.2 Aanbeveling 10: houd realistisch rekening met randvoorwaarden

**Zorg ervoor dat bij elke gebiedsontwikkeling realistisch rekening wordt gehouden met randvoorwaarden om de nieuwe wijk goed te integreren in de bestaande stad. Zorg, indien de gemeente daar invloed op kan uitoefenen, dat deze randvoorwaarden op orde zijn en gelijke tred houden met de ontwikkeling. Mochten de randvoorwaarden niet-beïnvloedbaar zijn door de gemeente, houd dan realistisch rekening met onzekerheden die hierdoor mogelijk ontstaan en stem het tempo en de omvang van de ontwikkeling hierop af.**

Als de ontwikkeling van een gebied geen gelijke tred houdt met randvoorwaarden, ontstaan problemen met het inpassen van nieuwe wijken in de stad. Deze wijken zijn dan niet goed verbonden met andere delen van de stad. Of de nieuwe wijken kunnen niet functioneren zoals beoogd, omdat de gemeente niet in staat is het beheer of de dienstverlening op het daarvoor noodzakelijke niveau te krijgen. Het kan daarbij ook gaan om zaken die de gemeente moeilijk of niet kan beïnvloeden. Denk dan bijvoorbeeld aan de huidige problemen met netcongestie. Dit onderstreept wat ons betreft het belang om bij het ontwikkelen of transformeren van wijken realistisch te zijn over dit soort randvoorwaarden. Dat betekent dat duidelijk moet zijn, voor zover de gemeente dit volledig in de greep heeft, dat er zicht is op het invullen van de noodzakelijke randvoorwaarden. Of het betekent dat in het tempo en de omvang van de ontwikkeling rekening wordt gehouden met het ontbreken van of onzekerheid over tijdige realisatie van deze randvoorwaarden. Juist omdat de gemeente hier niet altijd volledig grip op heeft.

#### 4.4.3 Aanbeveling 11: breng ambities voor groei van de stad in evenwicht met (financiële) mogelijkheden

**Zorg dat de ambities voor de groei van de stad adequaat zijn vertaald naar de benodigde financiële middelen. Zorg dat deze benodigde financiële middelen daadwerkelijk beschikbaar kunnen worden gesteld. Let er daarbij op dat het ter beschikking stellen van de financiële middelen niet te veel ten koste gaat van de bestaande stad en de bestaande voorzieningen. Stel desnoods de ambities voor de groei van de stad en het tempo daarvan dusdanig bij, zodat ze passen bij de beschikbare financiële middelen en het in stand houden van de bestaande stad en de bestaande voorzieningen.**

In het evenwicht tussen ambities voor groei van de stad en het tempo daarvan en de (financiële) mogelijkheden komt alles samen. Als dit evenwicht ontbreekt, kan er geen sprake zijn van realistische plannen om te bouwen aan de stad van de toekomst. En op dit moment lijkt dit evenwicht daadwerkelijk te ontbreken. De gemeente heeft grote ambities die, om deze daadwerkelijk te realiseren, ook veel geld (gaan) kosten. Het gaat dan niet alleen om de ambitie om 80% betaalbare woningen te bouwen, maar ook om de ambities voor de complete wijk: duurzame wijken met onder meer goede voorzieningen, openbare ruimte en die goed bereikbaar zijn. En ook om de kosten die nodig zijn voor een goed verlopend proces van langlopende en moeilijk voorspelbare gebiedstransformaties: de kosten van de organisatie zelf. Het overstijgt ook de gebiedstransformaties zelf. Dan gaat het bijvoorbeeld om noodzakelijk geachte bovenplanse infrastructuur om de nieuwe wijken bereikbaar te maken of om de kosten om het beheer van de openbare ruimte op het noodzakelijke niveau te brengen en te houden. Daar komt bij dat de druk hoog is om veel woningen zo snel mogelijk te bouwen: het gewenste tempo is hoog.

Het is belangrijk dat een realistische en integrale raming wordt gemaakt van de benodigde kosten om de gemeentelijke ambities voor de groei van de stad en het tempo daarvan daadwerkelijk te kunnen realiseren. Maar het is minstens zo belangrijk om realistisch te zijn over wat er (financieel) mogelijk is om de ambities voor de groei van de stad en het gewenste tempo daarvan waar te maken. Het gaat dan allereerst om de financiële ruimte in het Vereveningsfonds. En, als die niet toereikend is, de mogelijkheden om vanuit de rest van de begroting geld toe te voegen in plaats van de huidige onttrekkingen. Hierbij speelt natuurlijk ook de belangrijke afweging wat dit betekent voor de rest van de begroting en de bestaande stad en voorzieningen. In hoeverre dit laatste acceptabel is, bepaalt of en hoeveel er een beroep kan worden gedaan op de begroting. Een ander aspect waar realisme noodzakelijk is, is de mogelijkheid om met meer passende kaders te werken (zie ook aanbeveling 6: werk aan passende kaders voor gebiedstransformatie). Want de mate waarin de gemeente erin slaagt om als één organisatie écht integraal te bouwen aan de stad bepaalt mede wat haalbaar is en in welk tempo.

Uiteindelijk moeten de ambities voor de groei van de stad en het tempo daarvan worden afgezet tegen de realistisch geachte (financiële) mogelijkheden. Als de verwachte kosten de mogelijkheden overstijgen, dan is het noodzakelijk de ambities voor groei en het tempo daarvan dusdanig aan te passen dat het wel uitkomt. Dan ligt de vraag voor of op dat moment de grenzen van de groei van Amsterdam zijn bereikt.

# Bestuurlijke reactie en nawoord

## 5 Bestuurlijke reactie

Op 19 maart 2025 ontvingen we onderstaande reactie van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op ons rapport.

Met belangstelling heeft ons college kennisgenomen van het concept van het Rekenkamerrapport *“Bouwen aan de complete stad”* en de elf aanbevelingen die u doet.

De focus in het rapport ligt op de ervaringen in de praktijk van de gebiedsontwikkeling. Duidelijk is dat de gebiedsontwikkeling in een dynamische tijd plaatsvindt, waarbij de marktomstandigheden de laatste jaren aan veel veranderingen onderhevig zijn, er nieuw rijksbeleid en gemeentelijke beleid is ontwikkeld en er in de projectgebieden veel gebeurt. Dit maakt de uitvoering in de projecten behoorlijk complex en vergt veel aanpassingsvermogen gedurende de vaak lange ontwikkeltijd van een project. Dat spreekt ook uit uw rapport.

Het college streeft er naar om met haar inspanningen in de gebiedsontwikkeling te bouwen aan een complete stad en zo woningen te bouwen die de Amsterdammers nodig hebben. De gemeente bouwt huizen, scholen, kinderdagverblijven, bedrijfsruimte, kantoren en leggen parken, sportvelden, pleinen en straten aan. Compleet betekent ook een stad die betaalbaar, bereikbaar, leefbaar, innovatief, duurzaam en bedrijvig is. De druk op de woningmarkt is hoog en nieuwbouw levert een onmisbare bijdrage aan de beschikbaarheid van woningen in Amsterdam. Dat is hard nodig, er zijn veel woningzoekende met verschillende eigen behoeften, van gezinswoning tot seniorenwoning. Het college streeft er naar te bouwen naar de behoeftes van de woningzoekenden. Het college heeft daarom de ambitie om 7.500 woningen per jaar in een goede mix in aanbouw te nemen, wetende dat in een lastige markt dit niet elk jaar te realiseren zal zijn.

Een steeds groter deel van de woningbouwproductie vindt plaats in transformatiegebieden. Dit is een ingewikkelde opgave zoals u helder uiteenzet in het rapport *“Bouwen aan de complete stad”*. Het college waardeert de inspanningen van de Rekenkamer om met dit rapport een bijdrage te leveren aan het gesprek over de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling. Het rapport geeft een behoorlijk compleet beeld van de complexe wereld van gebiedsontwikkeling in transformatiegebieden en gebiedsontwikkeling in de breedte. Het college wil de Rekenkamer dan ook complimenteren met het inzicht dat ze heeft verworven in de complexe opgave van de gebiedsontwikkeling in de praktijk. In de praktijk kunnen de ambities voor het realiseren van een complete stad botsen met de weerbarstige, economische werkelijkheid, waarbij dan met veel inzet van alle betrokken partijen wordt gezocht naar goede oplossingen.

Uw onderzoek heeft zich specifiek gericht op twee transformatiegebieden. Met de betrokkenen in die gebieden zijn goede gesprekken gevoerd en veel inzichten gedeeld. Deze gesprekken zijn over en weer als heel waardevol beschouwd. De specifieke omstandigheden van de gebieden en de doorlooptijd van de rapportage, een tijd waarin de economische omstandigheden snel veranderden, waar de gemeente met maatregelen ook weer op heeft gereageerd, kleuren de blik op de problemen en uitdagingen in de gebiedsontwikkeling sterk. In uw aanbevelingen worden daarboven

uitstijgende meer algemene genuanceerde conclusies getrokken waar we graag op reageren en van leren. In de hoofdconclusie van uw rapport ziet het college echter wat ons betreft wat te stellige uitspraken over onderdelen van de gebiedsontwikkeling waaraan de nuance meer mag worden toegevoegd. Er komt wat dat betreft wat te veel de nadruk op alleen de elementen die niet goed verlopen zijn. Dat vinden we jammer, en niet passend bij de gesprekken die gevoerd zijn en de aanbevelingen gericht op leren.

In het rapport doet u elf aanbevelingen. Het college ziet in de aanbevelingen een zekere samenhang en overlap. Met deze bestuurlijke reactie poogt het college volledig in te gaan op alle aanbevelingen zonder in herhaling te vallen. We maken daarbij onderscheid naar

- Aanbevelingen ten aanzien van de politieke en bestuurlijke ambities (2,3,6,10, 11)
- Aanbevelingen ten aanzien van proces en veranderende omstandigheden (1,7,8)
- Aanbevelingen ten aanzien van organisatie (4,5)
- Aanbevelingen ten aanzien van informatie en inzicht (9)

Aanbevelingen ten aanzien van politieke en bestuurlijke ambities.

*2. stuur niet nodeloos op kavelniveau;*

*3. wees terughoudend met vooraf gedetailleerd vastleggen;*

*6. werk aan beter passende kaders voor transformatiegebieden;*

*10. houd realistisch rekening met randvoorwaarden;*

*11. breng ambities voor groei van de stad in evenwicht met (financiële) mogelijkheden*

Uw laatste aanbeveling in het rapport: Breng de ambities voor groei van de stad in evenwicht met de (financiële) mogelijkheden, raakt wellicht wel de kern van de keuzen waar dit college en de stad Amsterdam voor staan. Evenwicht zoeken tussen investeren in de opgaven in de stad in de breedte, niet alleen fysiek, maar ook sociaal, is een voortdurend afwegen. In de gebiedsontwikkeling is investeren in de groei van de stad al een balans vinden tussen opbrengsten genereren bij positieve projecten en investeren in negatieve plannen, om zo ongelijk investeren in gelijke kansen vorm te geven. In deze systematiek kunnen echter niet alle noodzakelijk investeringen voor de stad worden meegenomen, veel beslissingen hebben eigen kaders en beleidsvorming met hun eigen budgetten, denk aan de investeringen in infrastructuur, beheer en onderhoud, maatschappelijke voorzieningen zoals scholen en cultuur en. dat door nu te investeren in duurzaamheid kosten in de toekomst worden vermeden. Om deze opgaven te prioriteren, de goede keuzen te maken en de goede budgetten te alloceren, is een ingewikkeld gesprek dat we in het college, met de raad en met de samenleving (hebben te) voeren.

Het college is zich er terdege van bewust dat er geen onbegrensde mogelijkheid is tot sturing en het realiseren van ambities, zeker in de transformatiegebieden. Het blijft een balans zoeken tussen het vasthouden aan de kwaliteit om een goede stad te realiseren en de mogelijkheden in de praktijk, waarbij de medewerking van erfpachters en/of eigenaren en de marktomstandigheden essentieel zijn. We voeren voortdurend met elkaar, met de raad en met onze partners in de gebiedsontwikkeling het gesprek hierover. De aanbevelingen herkent het college dan ook als een bevestiging van wat we al doen. In deze bestuurlijke reactie lichten we graag wat verder toe welke stappen het college al heeft gezet de afgelopen periode.

Met de vaststelling in het Woningbouwplan 2022-2028 heeft het college de impuls Gewoon Goed in gang gezet, u verwijst daar zelf ook al naar. De impuls Gewoon Goed heeft als hoofddoel: hoe maken we projecten haalbaar en goed. De vier belangrijkste uitgangspunten binnen de impuls Gewoon Goed zijn:

- Bied ruimte en flexibiliteit in kaders; breng focus aan in ambities
- Houd rekening met kenmerken van gebied en locatie
- Wees zacht waar het kan, hard waar het moet
- Zorg voor reflectie en korte lijnen

Middels de impuls Gewoon Goed zorgt het college voor projecten die haalbaar en goed zijn, waarbij niet alle ambities op elke locatie gerealiseerd hoeven te worden. Het gaat om de juiste balans tussen kwaliteit, kosten en opbrengsten en het volgen van goede processen en versnelling daarbinnen. De handreiking Gewoon Goed helpt in de bestaande praktijk van de gebiedsontwikkeling om nog scherper met elkaar te focussen op kwaliteit die we willen realiseren en om het geven van ruimte aan de markt, om zelf met creatieve oplossingen te komen. Het college geeft hiermee al invulling aan uw aanbevelingen 2, 3 en 10.

De aanpak van dit college om de klimaatcrisis te bestrijden vastgelegd in “Onze stad van morgen” laat goed zien welke grote opgaven er zijn voor Amsterdam. Door nu de verantwoordelijkheid te nemen, en te investeren in duurzame opgaven, zorgt het college er ook voor dat er straks niet grote uitgaven nodig zijn om de gevolgen van klimaatverandering te repareren. Er zijn vele verschillende soorten duurzame oplossingen in de praktijk van de gebiedsontwikkeling bij transformaties. Wat wenselijk, mogelijk en nodig is zal per gebied en kavel verschillen. Door de duurzame opgave aan Gewoon Goed te koppelen zet dit college in op toekomstbestendig bouwen met oog voor versnelling en vergroten haalbaarheid, waarbij niet de kosten of risico's worden afgewenteld op volgende generaties of elders en zo de goede balans tussen haalbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid te vinden.

Op meerdere momenten in de analyses van uw rapport komt terug dat de inzet op 40-40-20 het niet makkelijker maakt om transformatieprojecten te realiseren. De bestuurlijke keuze om te kiezen voor een woningbouw opgave waarin 80% betaalbare woningen worden gerealiseerd is een ambitieuze, maar wel een waar dit college met het oog op de opgave in de stad voor gekozen heeft. Deze woningen zijn hard nodig voor de mensen die een betaalbare woning zoeken.

De inzet op 40-40-20 heeft niet alleen inhoudelijke consequenties voor de gebiedsontwikkeling maar ook financiële impact.

Het college hecht er aan om in deze bestuurlijke reactie kort in te gaan op de grondprijssystematiek, aangezien ook weer in uw rapportage blijkt dat er vragen vanuit de praktijk blijven komen, zeker in combinatie met de wensen om grotere woningen te realiseren.

Grondprijzen voor middeldure huurwoningen komen, conform het grondprijnsbeleid, residueel tot stand. Dit betekent dat de grondprijs het verschil is tussen de marktwaarde en de stichtingskosten waarbij rekening wordt gehouden met de beperkingen voorwaarden zoals uitpondtermijn, de sturing op de huurprijs en huurindexatie.

De grondprijzen voor sociale- en middeldure huurwoningen zijn hierdoor flink lager dan die van vrije sector woningen, en wordt door de keuze voor 80% betaalbaar er minder inkomsten voor de gemeente gegenereerd. Het beperkt de verdienruimte in het Vereveningsfonds (VEF). Ook de jaarlijkse afdracht van € 24 miljoen vanuit het VEF aan de algemene middelen, die ingezet kunnen worden voor de opgaven in de bestaande stad, beperkt de mogelijkheden om te investeren vanuit het VEF in de gebiedsontwikkeling.

Voor wat betreft het beperken van de sturing op kavelniveau, dat passen we, waar mogelijk, al zo toe in de praktijk. In Amsterdam zijn nu ongeveer 160 grondexploitaties actief. Het is een gegeven dat sommige plannen/grexen op kavelniveau zijn vastgelegd, waardoor er weinig flexibiliteit is. De meeste plannen/grexen hebben een grotere schaal en dat biedt meer ruimte voor flexibiliteit en het voorkomen van kavelsturing.

Het beleid voor gebiedsontwikkeling houdt op verschillende manieren rekening met de complexiteit van transformatie. Bij de grondprijz- en erfpachtberekening in transformatiegebieden wordt, in tegenstelling tot uitleggebieden, rekening gehouden met sloopkosten, en is een transformatie-impuls op de betaalbare woningen in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de ingewikkelde opgaven in de transformatiegebieden. Ondanks al deze maatregelen zien we dat bij transformaties relatief meer tijd nodig is om tot afspraken met de zittende erfpachters en/of eigenaren te komen dan bij uitleggebieden. Het is daardoor een wat ingewikkeldere, langere en kostbaardere manier van ontwikkelen voor de gemeente en kan tot een negatiever grex-saldo leiden en zorgt voor veel overleg met marktpartijen over de gebiedsontwikkeling.

### **Aanbevelingen ten aanzien van proces/veranderende omstandigheden**

- 1. houd rekening met échte betaalbaarheid, nu en in de toekomst;*
- 7. wees terughoudendheid met bijsturen;*
- 8. demp het effect van veranderlijke economische omstandigheden;*

De betaalbaarheid van de woningen in Amsterdam is voor het college, zoals al eerder opgemerkt een belangrijk ijkpunt. De opkomst van woonconcepten waar het verdienmodel via extra services loopt is een ontwikkeling die het college dan ook zorgen baart. Het college is verheugd dat met de komst van de Wet Goed Verhuurderschap door het Rijk meer helderheid is geschapen over servicekosten. Met de nieuwe wetgeving hebben gemeenten namelijk de bevoegdheid gekregen om in te grijpen bij onterecht aangerekende servicekosten. Huurders die hiermee worden geconfronteerd, kunnen hun klachten indienen bij het meldpunt "Problemen met verhuurder".

Huurders kunnen van deze mogelijkheid gebruik maken, zodat servicekosten rechtvaardig en conform de wet worden gehanteerd en hiermee betaalbaarheid niet onder druk komt te staan door gebruik van oneigenlijke servicekosten.

Het college herkent de positieve resultaten van het mogelijk maken van afwijkingen naar 30-40-30, waarbij de sociale huurwoningen door woningcorporaties worden afgenomen/ontwikkeld. De samenwerking van particuliere eigenaren bij het realiseren van sociale huur met corporaties wordt actief gestimuleerd door de gemeente. Binnen de projecten in de gebiedsontwikkeling vindt actieve kennisuitwisseling plaats over alle



aspecten van de gebiedsontwikkeling, waaronder de ervaringen met de afwijking 30-40-30.

De samenwerking tussen particuliere eigenaren en corporaties vindt plaats in alle grote transformatiegebieden en leidt tot een stevige bijdrage aan langdurig betaalbare woningbouw.

Gebiedsontwikkeling is een kwestie van lange adem. De oorspronkelijke investeringsbesluiten voor NDSM en Amstel III stammen uit 2013 resp. 2017. Gedurende de rit van de gebiedsontwikkeling leiden maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe of aangepaste wet -en regelgeving tot een speelveld dat constant in beweging is. Het college heeft evenals de Rekenkamer veel waardering voor de projectteams die in de gebiedsontwikkeling werken aan de complexe opdracht om te komen tot de realisatie van een complete stad.

Het college herkent daarom de roep om rust en continuïteit en beoogt de afgelopen periode continuïteit te bieden aan de partners in de gebiedsontwikkeling en tegelijkertijd de woningbouwproductie op peil te houden. Zo is in september 2023 het Doorbouwakkoord Amsterdam ondertekend door gemeente, koepelorganisaties en meer dan 80 individuele partijen, waarin de urgentie om te blijven doorbouwen in Amsterdam is uitgesproken

Enkele maatregelen vloeien hieruit voort zoals de crisismaatregel “herijking grondprijzen” eind 2023 vastgesteld door het college. Ook heeft het college enkele tijdelijke maatregelen genomen zoals het matigen van de CPI-indexering tot maximaal 5% per kalenderjaar en de tijdelijke regeling Transformatie-Impuls. Daarnaast is de overgangsmaatregel middeldure huur genomen. Tijdelijk mogen de huurprijzen 10% hoger zijn zonder dat dit verrekend wordt in de grondprijs. Dit leidt tot een hogere opbrengstpotentie en een verbetering van de haalbaarheid voor een ontwikkelaar. De maatregel loopt door tot en met de invoering van een nieuw beleid voor middenhuur woningen.

Verder wil het college helderheid en transparantie bieden door meer uniform te acteren bijv. door bij veranderingen aan te sluiten bij Rijksregelgeving en prijsgrenzen rondom middeldure en betaalbare koop.

In de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting heeft het college haar aanpak van de huidige wooncrisis geschetst. Deze vraagt om daadkracht en actie. De gemeente richten zich daarbij op de Amsterdammers die ons het meest nodig hebben: mensen in een kwetsbare situatie, mensen met een laag en middeninkomen en ouderen en gezinnen.

Macro-economische omstandigheden zijn door het college niet te beïnvloeden. Het Vereveningsfonds is juist wel ingericht om effecten te dempen. Binnen het Vereveningsfonds is sprake van een financiële buffer om economische schommelingen op te vangen in de vorm van een aangehouden weerstandsvermogen en een reservering om een eventuele verslechtering van plannen op te kunnen vangen.

In goede economische tijden wordt de reserve gevuld door de positieve plannen. Als er meer geld in de reserve is opgebouwd dan nodig is voor gebiedsontwikkeling kan

de gemeenteraad beslissen om geld uit te nemen om te besteden aan andere ambities binnen de gemeente.

Met de bestaande financiële buffers in de vorm van een aangehouden weerstandsvermogen en een reservering voor een eventuele verslechtering van negatieve plannen, kunnen de meeste risico's worden opgevangen. Jaarlijks wordt een inschatting gemaakt van deze risico's en op basis van de economische ontwikkelingen worden deze risico's groter of kleiner ingeschat en worden de buffers dus ook bijgesteld en/of aangesproken (in het geval van opgetreden risico's). Op dit moment staat de vereveningsruimte onder druk en is het passen en meten om nog nieuwe plannen met een financieel tekort (stedelijke vernieuwing) te kunnen inpassen, zeker gezien de bestuurlijk overeengekomen afdracht uit het Vereveningsfonds aan de algemene middelen en de reserve schaalspronginvesteringen van € 24 miljoen per jaar.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van Organisatie:**

- 4. werk aan een meer besluitvaardige gemeentelijke organisatie;*
- 5. investeer eerder voor meer leefbaarheid;*

Samenwerking tussen alle partners in de gebiedsontwikkeling, zowel binnen als buiten de gemeente blijft cruciaal om stappen vooruit te zetten. De gemeente zet dan ook vol in om met de partijen in verschillende gremia in gesprek te blijven. Dat er in de projecten soms ingewikkelde keuzen moeten worden gemaakt en, daar volgt het college de Rekenkamer in, die het liefst zo snel en transparant mogelijk genomen moeten worden is duidelijk. Mede door de lange doorlooptijd van de gebiedsontwikkeling ontkom je er niet aan sommige zaken opnieuw af te wegen. Zoals hierboven ook al aangegeven is bij de Impuls Gewoon Goed dan ook een van de speerpunten in de werkwijze, om niet te lang te blijven 'polderen' maar te kiezen voor snelle opschaling en knopen doorhakken.

Een praktisch voorbeeld komt uit een bijna zijdelingse opmerking in het rapport: het verbeteren van de overdracht van ontwikkeling naar beheer. Het verbeteren van het beheer acceptatie proces gaat enorm helpen. Het is in de praktijk lastig om de van een planklaar tot uitvoering ontworpen openbare ruimte op een eenvoudige en eenduidige wijze over te dragen aan verschillende beheerders. Het college beschouwt uw opmerking hierover als een steun in de rug om hier voldoende aandacht aan te blijven geven. Het herstellen van de korte lijnen tussen ontwerp-beheer-uitvoering zal de kwaliteit en efficiëntie ten goede komen.

Bij transformatieprojecten wordt gedurende de realisatie goed gekeken naar de fasering van de aanleg van de openbare ruimte om gedurende de looptijd van het project te zorgen voor een goede leefbaarheid. Of de zittende erfpachters willen transformeren, en dus of er grondopbrengsten binnenkomen, is onzeker. Om te voorkomen dat de gemeente veel kosten maakt en de opbrengsten niet meer worden gerealiseerd wordt de inrichting van de openbare ruimte gefaseerd aangelegd, afgestemd op de fasering van de erfpachters.

#### **Aanbevelingen ten aanzien van informatie en inzicht:**

- 9. zorg voor geschikte informatie om effectief en preventief te sturen op een complete stad;*

In Amsterdam wordt in heel veel verschillende buurten, wijken en gebieden gewerkt die met elkaar moeten zorgen voor een complete stad. De balans zoeken tussen de opgaven in elk gebied en de ambities van de stad als geheel blijft een lastige. Met de Omgevingsvisie en de Ontwikkelstrategie geeft de gemeente de kaders aan waarbinnen er gewerkt wordt. De wens om informatie en inzicht is begrijpelijk, en er ligt dan gelukkig ook al veel. Het inzetten op meer monitoren en gegevens verzamelen kan echter ook de indruk wekken dat sturing op elk detail mogelijk en wenselijk is, en daarmee botst deze met aanbeveling 3 om niet alles gedetailleerd vast te leggen.

De gemeente beschikt al over verschillende monitorinstrumenten, rapportages en opgavenkaarten die inzicht bieden in de opgaven en de resultaten van de gebiedsontwikkeling. De gemeente ontsluit deze data ook via bijvoorbeeld: [https://maps.amsterdam.nl/open\\_geodata/](https://maps.amsterdam.nl/open_geodata/).

Er wordt continue gewerkt aan instrumenten om gebiedsontwikkeling op dit punt te ondersteunen. Denk hierbij aan de opzet 'woonmonitor', de gebiedsgerichte doelgroep programmering, dashboard bouwen aan buurten. Daarnaast is de gemeente ook actief bezig met het ophalen van de wensen van de bewoners en bedrijven, zowel binnen als buiten de vastgestelde participatietrajecten. Op verzoek van de raad wordt nu ook een pilot uitgevoerd met een woonraad om ook toekomstige bewoners een stem te geven.

### **Conclusie**

Het college bedankt de Rekenkamer voor de enorme inspanning die u verricht heeft om de complexe wereld van de gebiedsontwikkeling te doorgronden en daar lessen voor de gemeente uit te destilleren. Het door u geschetste krachtenveld van ambities-tijd-geld is herkenbaar uit de dagelijkse praktijk, zowel bij de projectteams in de gebiedsontwikkeling als bij de gesprekken met de raad. Amsterdam staat voor een grote, complexe opgave in de gebiedsontwikkeling die voortdurende inspanning en samenwerking vereist. De gemeente blijft bouwen aan een compleet, duurzame, sociaal en gezellig Amsterdam voor iedereen.

Deze bestuurlijke reactie mag integraal worden opgenomen in uw openbare eindrapportage.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Zita Pels

Waarnemend wethouder Woningbouw

## **6 Nawoord rekenkamer**

Op 19 maart 2025 heeft de Rekenkamer Amsterdam de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam ontvangen. Wij hebben deze met belangstelling gelezen en danken het college voor zijn reactie.

Het college onderschrijft in de reactie het centrale vraagstuk dat wij in dit onderzoek aan de orde stellen: de spanning tussen de gemeentelijke ambities voor groei en de (financiële)

mogelijkheden om deze ambities waar te maken. Het college geeft aan zich er van bewust te zijn dat er in het bijzonder bij transformatiegebieden geen onbegrensde mogelijkheid is tot sturing en het realiseren van ambities. In de reactie beschrijft het college ook de vele stappen die de afgelopen periode zijn gezet om waar mogelijk toch de gemeentelijke ambities voor woningbouw en complete wijken waar te maken. Veelal zijn dat voorbeelden die onderdeel uitmaken van ons rapport en die wij herkennen uit de vele gesprekken die wij hierover hebben gevoerd met ambtenaren, ontwikkelaars, bewoners, woningcorporaties, bedrijven en andere belanghebbenden.

Wij vinden het positief dat het college aangeeft het algemene beeld te delen dat wij in onze analyse presenteren. Het college legt terecht de nadruk op onze laatste aanbeveling (aanbeveling 11: Breng de ambities voor groei van de stad in evenwicht met de (financiële) mogelijkheden). Want daarin komt alles samen: de noodzakelijke ambities voor groei van de stad, het tempo van de groei, de mogelijkheden om dit waar te maken en de noodzaak om de belangen van de bestaande stad af te wegen tegen het bouwen aan nieuwe delen van de stad. Het college noemt in de reactie ook diverse voorbeelden waar de spanningen tussen ambities en mogelijkheden tot uitdrukking komen. Zo geeft het college aan te hechten aan de doelstelling van het realiseren van 7.500 woningen, ook al verwacht het college dat dit in een lastige markt niet elk jaar haalbaar zal zijn. Maar het college benadrukt ook het belang van het aandeel betaalbare woningen dat wordt nagestreefd en het belang van het bouwen aan een complete stad met de daarvoor benodigde kwaliteit. Tegelijkertijd refereert het college in de reactie ook meerdere malen aan de beperkte ruimte in het Vereveningsfonds, de afdracht vanuit dit fonds aan de algemene middelen en dat het 'passen en meten' is in het Vereveningsfonds.

De voorbeelden die het college in de reactie noemt onderstrepen onze analyse dat er weliswaar belangrijke stappen zijn gezet en successen zijn behaald in de afgelopen periode, maar dat slimmer en meer doelmatig werken zijn grenzen kent. In ons rapport zien wij ook tal van signalen die hierop wijzen. Dat is zichtbaar bij de omvang van gebouwde woningen, de werkelijke betaalbaarheid daarvan en de effecten die dit heeft op de bewonerssamenstelling van nieuwe wijken. Maar we zien het ook bij de leefbaarheid en veiligheid van nieuwe wijken die onder druk staan tijdens de (lange) periode waarin er wordt gebouwd. En het blijkt moeilijk te zijn om de benodigde ruimte te vinden voor groen en sport. Voldoende bereikbaarheid van nieuwe wijken is niet gegarandeerd. Het realiseren van eisen voor klimaatadaptatie en duurzaamheid blijkt soms niet te verenigen met andere eisen op dezelfde kavel. Ook zagen we dat het lastig is om te sturen op bepaalde economische activiteiten die wenselijk worden geacht (en het weren van andere). En (sociale) verbinding van nieuwe wijken met de omliggende stad wordt belangrijk gevonden, maar is in de praktijk lastig te realiseren.

Wij denken daarom dat er meer nodig is om ervoor te zorgen dat Amsterdam daadwerkelijk werkt aan een goede stad voor de toekomst. Met onze aanbevelingen dragen wij oplossingsrichtingen aan voor de verschillende knelpunten die wij zien. Deze oplossingsrichtingen bevatten vaak ook fundamentele keuzes. Bijvoorbeeld omdat het opvolgen van de aanbevelingen kostbaar kan zijn en er daardoor een groter beroep moet worden gedaan op de financiële middelen van de stad. En ook omgekeerd. Want als aanbevelingen niet worden opgevolgd, heeft dat gevolgen voor de kwaliteit van de toekomstige stad. Simpel gezegd: het overnemen van onze aanbevelingen kan grote consequenties hebben, en het niet overnemen ervan ook.

Het is daarom positief dat het college schrijft dat onze aanbevelingen meer algemene genuanceerde conclusies omvatten waar het college graag verder op reageert en van leert. Dat neemt niet weg dat de reactie van het college, wellicht onbedoeld, de indruk wekt dat de

staande praktijk volstaat en dat er geen aanpassing nodig of wenselijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij onze aanbeveling gericht op het eerder investeren in transformatiegebieden voor meer leefbaarheid en veiligheid tijdens de (lange) bouwperiode (aanbeveling 5). En dit speelt ook bij aanbeveling 6 (Werk aan beter passende kaders voor transformatiegebieden) waar wij erop wijzen dat gemeentelijk beleid niet goed lijkt te zijn ingespeeld op de specifieke uitdagingen van transformatiegebieden. En bij aanbeveling 8 (Demp het effect van veranderlijke economische omstandigheden) wijst het college vooral op de reeds bestaande buffers in het Vereveningsfonds, terwijl wij juist vragen om te onderzoeken of er daarbovenop nog meer mogelijk is. Als het college het niet wenselijk acht of geen mogelijkheden ziet om de 'extra stap' te zetten waarvoor wij in onze aanbevelingen pleiten, dan is het belangrijk dat dit duidelijk wordt voor de raad. Want dat heeft uiteindelijk consequenties voor het evenwicht tussen de gemeentelijke ambities voor groei van de stad en de mogelijkheden daarvoor.

In zijn algemeenheid neemt het college geen expliciet standpunt in ten aanzien van de aanbevelingen in dit rapport. Vanwege de vaak fundamentele aard van de keuzes die in onze aanbevelingen zitten opgesloten is dat tot op zekere hoogte wel begrijpelijk. Wij missen in de reactie van het college echter een vooruitblik naar, of een aankondiging van, een eventueel later standpunt hierover dat als basis kan dienen voor een verdere discussie met de raad. Wij adviseren daarom de raad erop aan te dringen dat bij de opvolging van onze aanbevelingen het college onderzoekt welke extra stappen mogelijk zijn boven op wat het college al doet of al van plan was. En dat het college daar op een dusdanige manier over rapporteert dat dit een goede basis kan vormen voor fundamentele keuzes door de raad. De raad kan hiervoor het college vragen naar een plan van aanpak waarin het college beschrijft hoe het de aanbevelingen gaat uitvoeren. In het bijzonder gaat het dan om de wijze waarop de (onderzoeks)activiteiten die wij aanbevelen door het college worden opgepakt.

Naast deze meer algemene kanttekeningen bij de reactie van het college willen we nog apart stilstaan bij de reactie op aanbeveling 9 (Zorg voor geschikte informatie om effectief en preventief te sturen op een complete stad). Daarin lijkt het college een pleidooi te zien voor gedetailleerde sturing. Dit laatste is nadrukkelijk niet waar wij voor pleiten (en is onderwerp van aanbeveling 3: Wees terughoudend met vooraf gedetailleerd vastleggen). Waar het hier wel om gaat, is dat de gemeente, met onder meer de impuls Gewoon Goed, inzet op optimalisaties bij het bouwen aan complete wijken en de complete stad. Voor een effectieve optimalisatie is het noodzakelijk dat goed in beeld is waar de stad behoefte aan heeft en waar een tekort aan is (en waar dit zich voordoet). Dergelijke informatie maakt het ook mogelijk om doortastender keuzes te maken als blijkt dat niet alles in één gebied past (van belang voor aanbeveling 4: Werk aan een meer besluitvaardige organisatie). Als dit soort informatie niet of onvoldoende voorhanden is, dan ontstaat het risico dat de gemeente denkt te optimaliseren, maar dat dit uiteindelijk onbedoeld negatief uitpakt voor de kwaliteit van de stad.

Tot slot willen we in dit nawoord nog stilstaan bij de inspanningen van alle betrokkenen bij gebiedsontwikkeling. Net als het college vinden wij het belangrijk dat hier oog voor is. Voor dit onderzoek hebben wij tal van gesprekken gevoerd, waaronder met wethouder Van Dantzig. Bij deze gesprekken is ons telkens de gedrevenheid opgevallen waarmee wordt gewerkt aan het bouwen van nieuwe wijken en de complete stad en de resultaten die dit oplevert. We willen hiervoor nadrukkelijk onze waardering uitspreken.

## Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is gestart op 1 september 2022 met het publiceren van de [onderzoeksopzet](#). Bij aanvang van het onderzoek was het onderzoek nog sterk gericht op de bouw van betaalbare woningen. Gaandeweg het onderzoek hebben we de focus van het onderzoek enigszins verlegd door de complete wijk meer centraal te stellen (aanvullend op de bouw van betaalbare woningen).

De aanpak van het onderzoek bestond uit twee casusonderzoeken. We hebben ervoor gekozen ons daarbij te richten op transformatiegebieden omdat deze de meeste relevantie hebben voor de (toekomstige) woningbouwopgave van Amsterdam. Daarnaast hebben we gekozen voor gebiedstransformaties waarbij, bij de start van dit onderzoek, reeds sprake was van een aanzienlijk aantal woningen dat was gerealiseerd of vastgelegd. Ook streefden we een geografische spreiding over de stad na bij de selectie van casussen. Uiteindelijk onderzochten we twee transformatiegebieden: NDSM-werf West en Amstel III.

De aanpak voor elk casusonderzoek was identiek. Deze aanpak bestond uit een gedetailleerde reconstructie van het verloop van de ontwikkeling en de stand van zaken op het moment van onderzoek. Vervolgens spraken we voor elke casus met betrokken ambtenaren uit het projectteam, andere directies van de gemeente Amsterdam, ontwikkelaars, woningcorporaties en bewoners en andere belanghebbenden en deskundigen over hun ervaringen. Per casus spraken we hiervoor met tientallen personen.

Het onderzoeksrapport van de casus [NDSM-werf West](#) hebben we als eerste reeds gepubliceerd op 1 november 2023. Het onderzoeksrapport van de tweede casus Amstel III publiceren wij gelijktijdig met dit bestuurlijk rapport.

Het onderzoeksteam bestond uit:

- Annelies Daalder (directeur)
- Judith van Dijk (onderzoeker)
- Tessa Gulpers (onderzoeker)
- Jurriaan Kooij (projectleider)

Tot slot willen we iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt van harte bedanken voor de tijd en inzet daarbij. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de projectteams van NDSM-werf West en Amstel III.

## Eindnoten

<sup>1</sup> Gemeente Amsterdam, *Woningbouwplan 2022-2028 Jaarrapportage 2023, Stand van zaken 1 januari 2024*, vastgesteld in college van B en W 13 februari 2024, pp. 39-40.

<sup>2</sup> Gemeente Amsterdam, *Halfjaarrapportage Woningbouwplan 2022-2028, stand van zaken 1 juli 2024*, p. 28.

<sup>3</sup> Gemeente Amsterdam, *Toelichting Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2024*, pp. 19-20.

<sup>4</sup> Gemeente Amsterdam, *Woningbouwplan 2022-2028*, p. 54.

<sup>5</sup> Gemeente Amsterdam, Informatiebrochure *Erfpacht en grondwaarde bij transformatie*, 3 december 2020, p. 7.