

## Amsterdam University of Applied Sciences

### Boom-bust-boom gebiedsontwikkeling in Amsterdam

Koolmees, Thijs ; Majoor, Stan

**Publication date**

2016

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Rooilijn

[Link to publication](#)

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

Koolmees, T., & Majoor, S. (2016). Boom-bust-boom gebiedsontwikkeling in Amsterdam. *Rooilijn*, 49(3), 160-169.

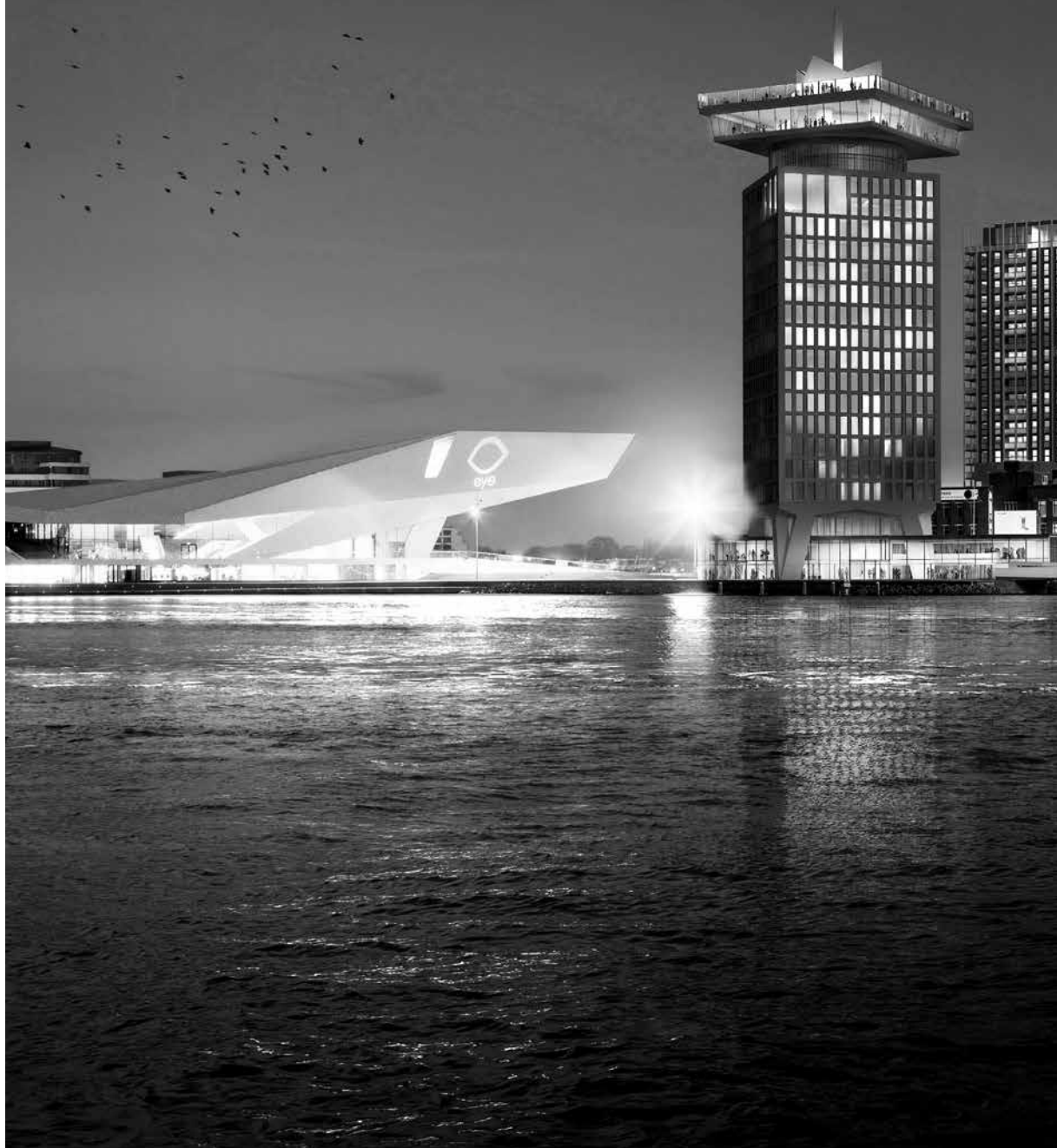
**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Boom-Bust-Boom gebiedsontwikkeling in Amsterdam



Overhoeks (bron: Team V Architectuur, visualisatie Zwartlicht)

# Achtergrond

Thijs Koolmees en Stan Majoor

Thijs Koolmees en Stan Majoor



Het afgelopen decennium lijkt het denken over planmatige stadsontwikkeling door een metaforische achtbaan te gaan. Na een diepe crisis lijken, althans in stedelijke gebieden met groei en schaarste aan vastgoed, de bomen weer tot in de hemel te groeien en starten vele nieuwe projecten. Het is de aanleiding voor een conceptueel en empirisch onderzoek naar de veranderingen en constanten in de gemeentelijke organisatie van gebiedsontwikkeling. In hoeverre ontstaat er door de crisis een omslag naar een ruimtelijke ordening die beter om kan gaan met toekomstige onzekerheden?

De ontwikkelingen in de integrale stedelijke gebiedsontwikkeling volgen elkaar in hoog tempo op. In de crisisjaren leek in rap tempo afscheid te worden genomen van gevestigde grootschalige ontwikkelpraktijken en -partijen om plaats te maken voor nieuwe paradigma's. De nadruk kwam veel meer te liggen op kleinschaligheid, flexibiliteit, vraaggerichtheid, fasering, tijdelijk gebruik en een nieuwe, meer faciliterende, positie voor de overheid (Janssen-Jansen & Mulders, 2012; Majoor, 2013; Witsen, 2015). Waar men in 2013 nog overtuigd was dat de oude tijden voorgoed tot het verleden behoorden, lijkt in de afgelopen twee jaar echter een verrassende comeback gaande van grote ruimtelijke investeringen, vooral in regio's met demografische en economische groei, zoals Amsterdam. Daarmee is de recente economische crisis vooral een herin-nering dat (grote) economische, financiële, politieke en sociale turbulenties vaste ingrediënten zijn van de complexe context waarin langjarige investeringen moeten worden gerealiseerd. De crisis is dan ook een interessante aanleiding om te onderzoeken in hoeverre gemeenten, die in Nederland een centrale rol spelen in dit soort projecten, de organisatie van gebiedsontwikkeling intern vormgeven. Welke organisatiestructuren, werkprocessen en vormen van leiderschap zijn zichtbaar? Hoe evolueren ze onder meer extreme turbulentie? En in hoeverre vormen ze een voldoende wendbaar systeem om kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling te faciliteren?

### Conflicterende capaciteiten?

Hoewel gebiedsontwikkeling, vooral de realisatie van vastgoed, bij uitstek een particuliere investering is, heeft de gemeentelijke overheid in Nederland traditioneel veel invloed op deze praktijken. Ze speelt de rol van ruimtelijke planner, regulator en vaak ook als investeerder in projecten (Needham, 2014). Om complexe gebiedsontwikkeling te organiseren is volgens Healey (2010) een aantal capaciteiten noodzakelijk. Ten eerste, een energieke projectorganisatie die zowel het hogere doel als een concrete ontwikkelstrategie in het oog kan houden met moed, verbeeldingskracht en flexibel en sensitief leiderschap. Ten tweede, een team van experts en geëngageerde mensen die zowel technische vaardigheden bezitten als de bredere filosofie achter de ontwikkeling begrijpen. En tot slot, een breed politiek en maatschappelijk klankbord dat de ontwikkeling actief monitort. Essentieel voor het

succesvol organiseren van gebiedsontwikkeling lijkt daarmee de omgang met de mogelijk conflicterende spanningen tussen de langetermijnambities van projecten en het handelen in het hier-en-nu (Savini e.a., 2015). Internationaal vergelijkend onderzoek naar grootschalige gebiedsontwikkeling toont de stevige relatie aan met financiële markten en wereldwijde economische indicatoren. De recente wereldwijde crisis heeft deze relatie nog eens onderstreept (Aalbers, 2013). De volatiliteit van deze context maakt het daarmee nog relevanter te reflecteren op hoe gebiedsontwikkeling meer adaptief en daarmee veerkrachtiger kan worden in reactie op vormen van externe turbulentie (Majoor, 2015).

Centraal in gebiedsontwikkeling staat de klassieke spanning tussen enerzijds flexibiliteit en aanpassingsvermogen om in te spelen op een onzekere toekomst, en anderzijds stabiliteit en zekerheid die noodzakelijk zijn voor besluitvorming over publieke en private investeringen. De omgang hiermee heeft de kenmerken van een paradox: beide kanten hebben elkaar nodig, maar als de nadruk langdurig teveel op de ene of de andere kant komt, dan raakt deze uiteindelijk verzwakt. Dan wordt gebiedsontwikkeling ofwel extreem zoekend zonder materiële resultaten, ofwel extreem star zonder capaciteit om met onzekerheid om te gaan. Onze verwachting is dat deze spanning expliciet zichtbaar wordt in momenten van crisis, waarin meer fundamentele vragen gesteld (moeten) worden. Dan stijgt de druk om bestaande handelswijzen aan te passen en nieuwe organisatiestructuren en werkwijzen door te voeren. Wij verwachten daarom dat in turbulente tijden meer ruimte is voor een flexibele houding en dat zekerheid en verantwoording onder druk komen te staan.

### Structuren, processen, leiders

Om de spanningen in de gemeentelijke organisatie van gebiedsontwikkeling bloot te kunnen leggen, onderzoeken we organisatiestructuren, gevolgde werkprocessen en de ontwikkeling van leiderschap in twee Amsterdamse projecten: Overhoeks en Buiksloterham. Met behulp van kwalitatief dataonderzoek en gesprekken met betrokken projectmanagers en bestuurders kunnen langdurige gebiedsontwikkelingen, die zowel een pre- als een post-crisis ontwikkelingsfase kennen, langs deze lijnen geanalyseerd worden. Hiermee ontstaat een integraal beeld over zowel structuren als het handelen van individuele managers.

Tabel 1 Analyse kader lokaal management Noordelijke IJ-oever

ONDERWERP VAN ANALYSE	ANALYSETHEMA'S
<b>Organisatiestructuur</b>	
Vijf basiselementen die een	Identificatie van basiselementen
gespecialiseerde rol en bepaalde	Hiërarchie in ambtelijk apparaat
verhouding tot elkaar hebben	Afstand tot bestuur
	Afhankelijkheid van diensten
	Afhankelijkheid van stadsdelen
<b>Werkprocessen</b>	
Afwisselende strategieën met	Focus op tijd
verschillende sturingsmiddelen	Focus op geld
om einddoel te bereiken	Focus op kwaliteit
	Focus op informatie
	Focus op organisatie
<b>Leiderschap</b>	
Al dan niet synchronisatie	Identificatie van rollen
van leiderschapsrollen in	Asynchroon leiderschap
verschillende hiërarchische	Synchroon leiderschap: van bovenaf,
lagen van de organisatie	van onderaf, of wisselend

De analyse van organisatiestructuren is uitgevoerd aan de hand van het werk van Henry Mintzberg (1979). Mintzberg karakteriseert organisaties met vijf basiselementen: strategische top, middenmanagement, uitvoerende kern, technisch-analisten en ondersteunend personeel. De verhoudingen tussen deze elementen en een aantal contingente factoren als leeftijd, omvang, mate van formalisatie en specialisatie, bepalen de aard van de organisatie. Traditioneel worden overheden gezien als *machine bureaucracies*: grote, oude, formele organisaties met een sterke verticale hiërarchie en een belangrijke rol voor de technisch-analisten, die gestandaardiseerde werkwijzen implementeren in de organisatie. In de gemeentelijke organisatie van gebiedsontwikkeling kijken we naar de veranderende positie die projectorganisaties hebben binnen de gemeentelijke structuur, in termen van hiërarchische positie, afstand tot bestuur, en (on)afhankelijkheid van sectorale diensten en stadsdeelorganisaties (tabel 1).

Werkprocessen in organisatie van ruimtelijke projecten kunnen het best omschreven worden als teleologisch: organisaties zijn gericht op een einddoel en zoeken strategieën om dat einddoel te bereiken (Van

der Ven & Poole, 1995). Onderweg kan de definitie van het einddoel aan verandering onderhevig zijn (March & Olsen, 1976). In deze analyse gebruiken wij de voor projectmanagement belangrijke sturingsmiddelen die de strategische koers van projecten bepalen: geld, tijd, kwaliteit, informatie en organisatie (Kor, 2015). Door de tijd heen verandert de nadruk in de werkprocessen, deels doordat projecten in nieuwe fasen terechtkomen, maar ook omdat de definitie van het einddoel wijzigt (tabel 1).

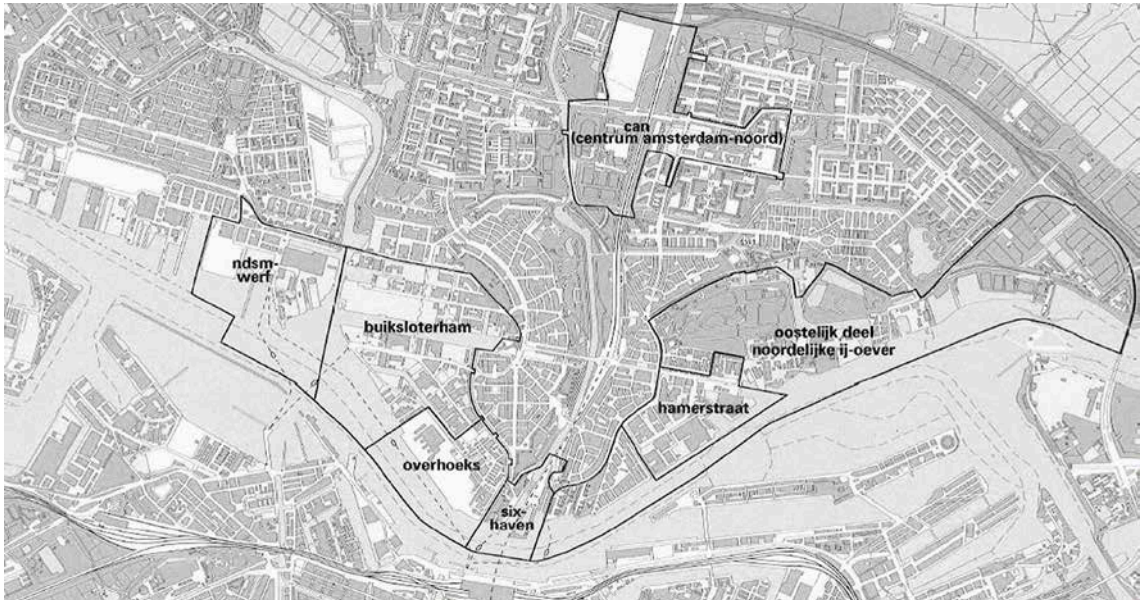
Tot slot kijken wij naar leiderschap in de gemeentelijke organisatie. Wanneer leiderschap goed functioneert, synchroniseert het de verschillende hiërarchische lagen in de organisatie (Floyd & Lane, 2000). In elke laag worden leiderschapsrollen aangenomen zoals sturen, implementeren en vervolgens conformeren. Dit synchroniseren gaat niet per definitie van boven naar onder, ook van onderaf kan een synchroon leiderschap ontstaan: aanpassen, erkennen, en tot slot ratificeren (tabel 1).

Deze drie manieren van kijken naar de veranderende gemeentelijke organisatie van gebiedsontwikkeling, combineren wij in de analyse: een blik op grote structuren, de bijna dagelijkse strategische vraagstukken en de rolverdeling van individuen.

## Herstructureren met lange adem

De gemeente Amsterdam presenteerde na enkele crisisjaren een overzicht van de zoektocht naar, en toepassing van nieuwe werkwijzen in gebiedsontwikkeling (PMB, 2013). In de stad, die van oudsher zeer sterk sturend optreedt in ruimtelijke ontwikkeling, is behoefte aan flexibiliteit en aanpassingsvermogen. De crisis zet druk op het bestaande Amsterdamse systeem, waarin grond en geld de belangrijkste sturingsmiddelen in de ontwikkelingsstrategie zijn. De opkomst van deze nieuwe werkwijzen en de druk op het bestaande systeem maken Amsterdam de uitgelezen plek om onze verwachtingen te staven. De verschillende gebiedsontwikkelingen rond de Noordelijke IJ-oever zijn gekozen als studiemateriaal (figuur 1). Dit gebied kent een lange ontwikkelingshistorie, een grote opgave van een te realiseren mix aan functies en een sterke gemeentelijke rol in de organisatie van deze ontwikkeling.

In tegenstelling tot grote Amsterdamse projecten van de laatste decennia, zoals de Zuidas en IJburg, is de



Figuur 1 Gebiedsontwikkelingen rond de Noordelijke IJ-oevers

ontwikkeling van de Noordelijke IJ-oevers gestart op initiatief van een stadsdeel. In de luwte van de snelle realisatie van de Zuidelijke IJ-oevers vanaf halverwege de jaren negentig is in Amsterdam Noord de omslag gemaakt van herstructurering van industrie- en havengebieden naar een nieuwe visie, “Panorama Noord”, met woningbouw op de IJ-oever en aansluiting op de regio via onder meer de Noord-Zuidlijn. In de organisatiestructuur starten de werkzaamheden dus onder het stadsdeel Noord (tabel 2). Parallel hieraan kiest oliebedrijf Shell ervoor om haar grondeigendom van 27 hectare in het meest strategisch gelegen deel van de noordelijke oever (direct tegenover Amsterdam CS) te herstructureren. De daar gevestigde onderzoekslaboratoria worden in een nieuw onderzoekscentrum geherhuisvest en de overgebleven twintig hectare van het terrein wordt voor 140 miljoen euro verkocht aan de gemeente, de tot op heden grootste gronddeal van de gemeente Amsterdam en een typisch voorbeeld van het tot dan toe gebruikelijke actieve grondbeleid van Amsterdam. Vanaf deze investering trekt de centrale stad de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling naar zich toe. Organisatorisch wordt de aansturing opgelost met een gezamenlijk projectbureau Noordwaarts, dat onafhankelijk van de ambtelijke diensten werkt en wordt aangestuurd door een bestuurlijke coalitie van gemeente en stadsdeel (tabel 2). ING Real Estate is ook onderdeel van de deal en zal op dit terrein de wijk Overhoeks



Figuur 2 Patch 22, winnend ontwerp van de duurzaamheidstender die de gemeente uitschreef voor woningbouw in de Buiksloterham (bron: Lemniskade bv, Frantzen e.a. architecten)

in zijn geheel tot stand brengen: 437.000 vierkante meter wonen, werken en voorzieningen. De eerste fase woningbouw wordt in 2007 in aanbouw genomen.

In het naastgelegen gebied Buiksloterham, een voormalig havengebied dat langzaam is getransformeerd naar bedrijventerrein, wordt in projectbureau

Noordwaarts vanaf 2005 ook de planvorming voor gemengde stedelijke ontwikkeling gestart. Aangezien het grondeigendom hier verspreid ligt over verschillende partijen, en verschillende typen industrie aanwezig zijn, wordt hier een andere ontwikkelstrategie gekozen. De gemeente neemt niet het hele gebied in eigendom, maar koopt slechts enkele van de meest vervuilende functies uit. Zodoende wordt woningbouw mogelijk gemaakt, maar mogen bedrijven er ook blijven. Hierdoor ontstaat over lange termijn een gemengd woon-werkgebied. Een andere vernieuwende aanpak is de keuze om de ontwikkelaars van de eerste nieuwe projecten te laten concurreren op duurzaamheid in plaats van op prijs (figuur 2). Beiden zijn voorbeelden van minder focus op tijd en geld, zeker in verhouding tot het project Overhoeks, en meer focus op kwaliteit en informatie in de werkprocessen (tabel 2).

## Crisis in Amsterdam

De crisis heeft grote impact op beide projecten. Dit is in eerste instantie te merken aan het gedrag van de betrokken marktpartijen. In Overhoeks ontstaat door vraaguitval twijfel of het programma van vooral dure koopwoningen wel realistisch is. Bovendien wordt ING in 2009 onderdeel van het nationale reddingsplan voor de banken, en besluit het niet veel later al haar vastgoedactiviteiten wereldwijd af te stoten. Vervolgens wordt in Overhoeks geen grond meer afgenomen van de gemeente en ontstaat een juridisch conflict over het contract. In de Buiksloterham werken de ontwikkelaars vanwege de crisis niet verder aan de duurzame kavels. Doordat de inkomsten voor de gemeente in de gehele gebiedsontwikkeling ver achter blijven bij de prognoses komt de betaalbaarheid van het bestaande systeem van actief grondbeleid onder grote druk te staan.

Tabel 2 Samenvatting longitudinale analyse lokaal management Noordelijke IJ-oeveren tot de crisis

ORGANISATIESTRUCTUUR	WERKPROCESSEN	LEIDERSCHAP
<b>1989-2001</b>		
Project herstructurering bedrijventerreinen Buiksloterham Papaverweg	Sturen op <u>geld</u> (o.a. ophalen EU subsidies) en <u>organisatie</u> (discussies samenstelling van teams en inbrenging onder bestuurlijke portefeuille).	<u>Herkennen</u> : Bestuur Stadsdeel Noord creëert eigen aanpak: economische transformatie IJ-oeveren.
<u>Strategische top</u> : bestuur Stadsdeel Noord <u>Middenmanagement</u> : ingebed in afdeling Economische Zaken <u>Afstand</u> : matige afstand lokaal bestuur - project		<u>Ratificeren</u> : Wethouder EZ: Woningbouw mogelijk maken op Noordelijke IJ-oeveren ( <u>synchroon leiderschap van onderaf</u> ).
<b>2001-2003</b>		
Projectbureau Panorama Noord	Sturen op <u>kwaliteit</u> (stedelijke ontwikkeling), beperkt sturing op geld (hoge proceskosten bureau Panorama N).	<u>Sturen</u> : Politieke turbulentie in stadsdeel Noord. Eind bureau Panorama Noord, wel besluit samenwerking in coalitiemodel (asynchroon).
<u>Strategische top</u> : bestuur Stadsdeel Noord <u>Middenmanagement</u> : separaat projectbureau <u>Afstand</u> : korte afstand lokaal bestuur - projectbureau	Bij opzetten bureau Noordwaarts sterke sturing op <u>organisatie</u> : goede mensen in team.	<u>Sturen</u> : Wethouder Grondzaken: beslissing gemeente actief ontwikkelen Overhoeks ( <u>synchroon leiderschap van bovenaf</u> ).
<b>2003-2009</b>		
Start Coalitiemodel projectbureau Noordwaarts	Overhoeks: sturen op <u>kwaliteit, geld, tijd</u> . Buiksloterham: sturen op <u>kwaliteit, organisatie en informatie</u> . Aandacht voor het werkproces met bedrijven Buiksloterham.	<u>Herkennen</u> : wethouder RO brengt bevoegdheden bestemmingsplan terug naar stadsdelen ( <u>synchroon leiderschap van bovenaf</u> ).
<u>Strategische top</u> : Coalitie centrale gemeentebestuur en Stadsdeel Noord <u>Middenmanagement</u> : separaat projectbureau <u>Afstand</u> : korte afstand centraal bestuur - projectbureau	Kwaliteit door stedenbouwkundig kader en duurzame tenders.	



De gemeente reageert in eerste instantie gematigd op de crisis. Maatregelen die genomen worden zijn het verkleinen van het planaanbod voor kantorenontwikkeling (2007) en er volgt een stofkamoperatie (2009) naar kosten en opbrengsten van projecten. Echt grote ingrepen worden uitgesteld met de gedachte dat de crisis niet lang zal aanhouden. Toch worden uiteindelijk in 2010 twee projectenschouwen uitgevoerd waarbij Amsterdamse bouwplannen met in totaal bijna 30.000 woningen worden stilgelegd. Ook de ontwikkeling van het kantorenprogramma wordt in de beide projecten Overhoeks en Buiksloterham stilgelegd. Daarnaast besluit de gemeente de planontwikkeling in Buiksloterham te staken. Wel worden particuliere initiatieven gefaciliteerd (Nul20, 2010). Gemeentebreed wordt het (te) grote aanbod van beschikbare en toekomstige bouwlocaties teruggebracht, om meer aan te sluiten bij de sterk teruggelopen vraag.

## Omslagjaar

Voor de projecten aan de Noordelijke IJ-oever is 2011 een omslagjaar met meer structurele aanpassingen. In Overhoeks wordt de deal met ING Real Estate opgebroken: een deel van het ontwikkelrecht wordt teruggegeven aan de gemeente, terwijl ING tegelijkertijd direct afrekenen voor het overgebleven ontwik-

kelrecht. Het projectbureau hanteert vervolgens een dubbele strategie in de werkprocessen: enerzijds zelf de teruggenomen locaties zo snel mogelijk vereenvoudigen en in de markt zetten en anderzijds ING faciliteren door het bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan te reviseren zodat meer flexibiliteit ontstaat (tabel 3).

In project Buiksloterham wordt het bovengenoemde faciliteren in het werkproces vertaald naar het mogelijk maken van zelfbouw. Zo maakt het projectbureau gebruik van de wens van wethouder Van Poelgeest om dit type ontwikkeling te stimuleren, een voorbeeld van gesynchroniseerd leiderschap van onderaf (tabel 3). Beide projecten moeten zich vanaf 2012 gaan voegen naar een strakkere financiële sturing vanuit het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf (de Dienst OGA). Deze is erop gericht om op lager schaalniveau, en dus meer nauwkeurig, kosten en opbrengsten bij te houden: op kavelniveau in plaats van grondexploitaties op gebiedsniveau. Werkprocessen worden zo meer gericht op sturen van geld en tijd. In 2013 mondt de nieuwe aanpak van de Dienst OGA uit in een grote aanpassing in de organisatiestructuur: het opheffen van alle projectbureaus in de stad en de vorming van een kleiner en wendbaarder Team Gebiedsontwikkeling bij de dienst zelf die alle projecten gaat aansturen (tabel 3) (OGA, 2013).

Tabel 3 Samenvatting longitudinale analyse lokaal management Noordelijke IJ-oevers sinds de crisis

ORGANISATIESTRUCTUUR	WERKPROCESSEN	LEIDERSCHAP
<b>2009-2013</b>		
Projectbureau Noordwaarts	Steeds sterker sturen op geld en tijd in gebiedsontwikkeling: financiële risico's beperken. Overhoeks: teruggave positie ING zorgt voor nieuwe kavelstrategie met minder risico in geld en tijd.	Verbinden: zelfbouw in Buiksloterham (synchroon leiderschap wisselend). Faciliteren: Projectdirecteur voorkeur 1-op-1 selectie. Geen steun, bestuur besluit tot open selectieprocedure (asynchroon).
<b>Periode 2013-2015</b>		
Team Gebiedsontwikkeling binnen Dienst OGA	Sterke sturing op geld en tijd, maar ook meer behoefte om kwaliteit weer belangrijker te maken.	Sturen: Vanuit stadsbestuur (nieuwe coalitie D66/VVD/SP) en topmanagement nadruk op kavels uitgeven voor woningbouwproductie en nieuw planaanbod creëren (synchroon leiderschap van bovenaf).
Strategische top: Coalitie centrale gemeente-bestuur en Stadsdeel Noord		
Middenmanagement: separaat projectbureau		
Afstand: korte afstand centraal bestuur - projectbureau.		





Figuur 3 Congresshotel en woontoren Overhoeks (bron: Team V Architectuur, visualisatie Zwartlicht)

Eind 2013 tekent het herstel van de woningmarkt zich langzaam maar zeker af. De vraag naar de gemeentelijke ontwikkellocaties in Overhoeks is groot. Ook de vraag naar zelfbouw in Buikslooterham overtreft alle verwachtingen. Woningcorporaties en andere grotere partijen met posities in het gebied gaan ook weer actief plannen voor ontwikkeling maken. ING verkoopt begin 2015 haar overgebleven ontwikkelrecht in Overhoeks aan Amvest, na het flexibeler maken van de stedenbouwkundige en publieksrechtelijke kaders door de gemeente. Hiermee kan ook in dit gebied een doorstart worden gemaakt. In 2014 spreekt het nieuwe

stadsbestuur na lokale verkiezingen uit dat de woningbouwproductie structureel omhoog moet. Door sterk toenemende vraag worden in de hele stad in 2014 meer dan 5.000 en in 2015 meer dan 8.000 nieuwe woningen in aanbouw genomen (figuur 3). In de nieuwe organisatiestructuur van gebiedsontwikkeling komt vervolgens vanuit het bestuur en topmanagement de nadruk te liggen op het creëren van voldoende aanbod van kavels en groei van nieuw planaanbod. De onderliggende organisatielagen conformeren zich hieraan, waardoor gesynchroniseerd leiderschap ontstaat in de nieuwe hiërarchie (tabel 3).

## Evolutie van de organisatie

De belangrijkste veranderingen in de gemeentelijke structuren, processen en het leiderschap in beide projecten Overhoeks en Buiksloterham worden samengevat in de tabellen 2 en 3. In de relatief stabiele periode voor de crisis is de belangrijkste wijziging in de organisatiestructuur van beide projecten de transitie van de gebiedsontwikkeling van het stadsdeel naar het projectbureau Noordwaarts. Dit bureau, dat onafhankelijk van de bestaande ambtelijke organisaties functioneert, wordt in 2004 gestart na de aankoop van het Shellterrein door de gemeente, waarbij het hoge aankoopbedrag ertoe leidt dat de centrale stad verantwoordelijkheid neemt. Voortaan worden belangrijke besluiten voorgelegd aan het bestuurlijk overleg, waar zowel de wethouder uit de centrale stad als de portefeuillehouders uit het stadsdeel in plaatsnemen. Ambtelijk wordt het projectbureau aangestuurd door een projectdirecteur die los staat van de lijnorganisaties van het stadsdeel en de stedelijke diensten. In de bestaande grote projecten wordt dit tot dan toe nog gedaan door directeuren van de diensten. Bij het intreden van de crisis valt op dat erg lang wordt vastgehouden aan de bestaande organisatiestructuren. Na meer dan vier jaar in crisistijd besluit uiteindelijk de directeur van de Dienst OGA dat de financiële controle terug moet komen naar de dienst, wat het einde van de projectbureaus betekent. Deze ingreep is een grote kanteling in het systeem dat sinds de komst van wethouder Van Poelgeest in 2006 verder uitgebouwd is.

In de pre-crisis periode valt op dat in de werkprocessen voor een volledig andere ontwikkelstrategie wordt gekozen in Buiksloterham, nog geen twee jaar na de start van Overhoeks. De gemeente heeft hier een andere rol door de versnipperde eigendomssituatie en de minder centrale locatie van het gebied. Daarom wordt in project Buiksloterham het sturen op kwaliteit vanaf het begin uitgangspunt gemaakt, terwijl bij Overhoeks vanuit het contract met ING sterker werd gekeken naar de kosten, opbrengsten en tijd waarbinnen het project gerealiseerd moest

worden. Beide projecten worden vanwege de crisis aangepast, in Overhoeks om meer flexibiliteit in de ontwikkelstrategie te brengen, terwijl in Buiksloterham van de al bestaande flexibiliteit gebruik wordt gemaakt door een nieuwe groep ontwikkelaars (de zelfbouwers) te gaan faciliteren. In beide gebieden wordt in de werkprocessen nauwkeuriger gestuurd op tijd en geld: welke kosten worden wanneer gemaakt en welke inkomsten staan er tegenover? De werkprocessen worden veel vaker en sneller aangepast dan de organisatiestructuren, en niet alleen als gevolg van externe invloeden als crises, maar ook door nieuwe mogelijkheden en ideeën over de doelen van projecten.

Leiderschap, tot slot, kent zowel voor als tijdens de crisis verschillende gedaantes. De rolverdeling tussen bestuurders, topambtenaren en projectmanagers blijkt in sommige episodes gesynchroniseerd en in andere niet. De crisis vertaalt zich niet direct in spanningen en asynchroon leiderschap, noch in veel meer voorbeelden van synchroon leiderschap van onderaf. Terwijl in 2002 de ambtenaren van het projectbureau door willen werken aan de grote plannen, is er na de lokale verkiezingen een chaotische bestuursperiode met verschillende wissels. Onder een Leefbaar Noord bestuur wordt het door het stadsdeel geleide projectbureau opgeheven wegens gebrek aan politiek draagvlak voor de 'megalomane ontwikkelingen'. Het stadsdeelbestuur ligt hier duidelijk niet op één lijn met het traject dat de ambtenarij is ingeslagen. Uiteindelijk wordt onder bestuurlijke regie van de coalitie de stedelijke ontwikkeling doorgezet. Het leiderschap is ook in crisistijden niet eenduidig uitgelijnd. In 2011 starten de voorbereidingen om de leegstaande Shelltoeren in Overhoeks voor herontwikkeling op de markt te brengen. Op dat moment prefereert de projectdirecteur een één-op-één selectiemethode, gebaseerd op eerdere succesvolle procedures. Gezien het beleid sinds de crisis echter is om open selectieprocedures uit te schrijven, wordt het toepassen van dit alternatief niet gehonoreerd door de bestuurlijke coalitie.

## Onzekerheid als kwaliteit

Grootschalige stedelijke gebiedsontwikkeling heeft het kenmerk van een olietanker in een ruwe zee. Terwijl omstandigheden (markten, politieke preferenties) soms snel kunnen wisselen is de onderliggende koers (structuren, werkprocessen, financiële afspraken) minder flexibel. Leaders kunnen soms wel plots (van gedachten) wisselen, maar hun invloed wordt beperkt door minder flexibele kaders. De aanpassingen om plannen kleinschaliger, beter faseerbaar en vraaggerichter te maken lijken anno 2016 alweer ingehaald door een sterk aantrekkende markt. De meest expliciet zichtbaar gemaakte spanning in de crisistijd is de spanning die werd blootgelegd in de organisatiestructuur. De wijziging in aansturing van projecten werd pas relatief laat en onder hoge financiële druk doorgevoerd, en is tot op heden ook de meest blijvende impact van de crisis in de Amsterdamse gebiedsontwikkeling. Of deze aansturing tot meer hoogwaardige kwaliteit in gebiedsontwikkeling leidt valt echter nog te bezien.

De verwachting was dat de turbulentie van de crisis zou betekenen dat binnen de gemeente meer ruimte komt voor innovatie. Dit is slechts deels gebeurd omdat de crisis mede een crisis van gemeentelijke financiën werd. Hierdoor is juist steeds sterker gestuurd op kosten en opbrengsten, ten koste van alternatieve ideeën over de invulling van de Noordelijke IJ-oeveren. Nu de markt aantrekt blijft de vraag of binnen projecten structuren, werkprocessen en vormen van leiderschap kunnen ontstaan waarbij wordt geschakeld tussen innovatie en zekerheid. Onzekerheid van omgeving zal altijd een cruciaal aspect blijven in grootschalige ontwikkelingen. Tot nu toe is deze vooral opgevat als een gevaar dat moet worden ontweken of getemd. De zoektocht naar ontwikkelconcepten die juist baat hebben bij onzekerheid is hierbij geopend (Taleb, 2012).

Thijs Koolmees (t.j.koolmees@uva.nl) is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam en werkzaam bij het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam. Stan Majoor (s.j.h.majoor@hva.nl) is lector Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken aan de Hogeschool van Amsterdam en redacteur bij Rooilijn.

## Literatuur

- Aalbers, M.B. (2013) 'Neoliberalism is dead? Long live neoliberalism!', *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 37, nr., p. 1083-1090
- Floyd, S. & P. Lane (2000) 'Strategizing throughout the organization: managing role conflict in strategic renewal', *Academy of Management Review*, jg. 25, nr. 1, p. 154-177
- Healey, P. (2010) *Making better places*, Palgrave Macmillan, New York
- Janssen-Jansen, L.B. & M. Mulders (2012) 'Ontwikkelingsbubbels en planningsdromen', *Rooilijn*, jg. 45, nr. 4, p. 244-251
- Kor, R. (2015) 'Werken aan projecten: tien stappen naar projectsucces', Vakmedianet, Alphen aan de Rijn/Deventer
- Majoor, S.J.H. (red.) (2013) *Hervorming stedelijke vernieuwing: een paradox tussen vast en vloeibaar*, Projectmanagementbureau, Amsterdam
- Majoor, S.J.H. (2015) 'Resilient practices: a paradox-oriented approach for large-scale development projects', *Town Planning Review*, jg. 86, nr. 3, p. 257-277
- March, J.G. & J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, *Universitetsforlaget*, Oslo
- Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations: a synthesis of research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Needham, B. (2014) *Dutch land-use planning: the principles and the practice*, Ashgate, Farnham
- Nul20 (2010) IJburg 2 verschuift naar de horizon, *Nul20*, 13 oktober 2010
- OGA (2013) *Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012*, 22 april 2013
- PMB (2013) *Stadsontwikkeling in transitie: 15 verhalen uit Amsterdamse projecten*, Projectmanagementbureau, Amsterdam
- Savini, F., S. Majoor & W. Salet (2015) 'Dilemmas of planning: intervention, regulation, and investment', *Planning Theory*, jg. 14, nr.3, p. 296-315
- Taleb, N.N. (2012) *Antifragile: things that gain from disorder*, Random House, New York
- Van de Ven, A.H. & M.S. Poole (1995) 'Explaining development and change in organizations', *Academy of Management Review*, jg. 20, nr. 3, p. 510-540
- Witsen, P.P. (2015) 'Grote opgaven, kleine plannen', *Rooilijn*, jg. 48, nr. 1, p. 70-75