



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Grote projecten na de crisis

Majoor, S.

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

Rooilijn

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Majoor, S. (2014). Grote projecten na de crisis. *Rooilijn*, 47(5), 318-327.
<http://archieff.rooilijn.nl/download?type=document&identifier=513936>

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 Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Achtergrond

Grote projecten na de crisis

Stan Majoor



Grootstedelijke ontwikkelingsprojecten nemen een belangrijke plek in op de beleidsagenda van internationaal concurrerende steden. De economische crisis van de afgelopen jaren maakt nieuwsgierig hoe deze projecten gereageerd hebben op een forse contextverandering. Drie stromen van onderzoek werpen licht op de veerkracht van de projecten Zuidas en Ørestad. Daarmee komt ook de relevantie van grootschalige projectmatige ontwikkeling in een periode van teruglopende groei ter sprake en de opkomende aandacht voor meer organische ruimtelijke planning.

In grote gebiedsontwikkelingsprojecten staan forse publieke en particuliere investeringen fysiek, temporeel en financieel in nauw verband met elkaar. De term project suggereert niet alleen een bepaalde afbakening in tijd, maar ook een specifieke, tijdelijke organisatie om een bepaald product te realiseren (Grabher, 2002). Organisatorisch ligt de complexiteit in het koppelen van particuliere vastgoedontwikkelingen aan veelal publieke investeringen in infrastructuur en openbare ruimte. Dergelijke projecten zijn de laatste decennia vaak te vinden aan randen van steden en in de buurt van mobiliteitsknoopen. Ook grootschalige industrie- of havenlocaties zijn favoriete plekken voor een projectmatige aanpak.

De wereldwijde economische en financiële crisis van 2007-2009 heeft de innige mondiale verbondenheid tussen financiële stelsels en vastgoedontwikkeling bevestigd (Aalbers, 2013). De crisis heeft geleid tot vraaguitval, teruglopende investeringen en oplopende leegstand in vastgoed. Als gevolg hiervan is in praktijken van gebiedsontwikkeling toenemende aandacht voor kleinschalige, meer organische vormen van ontwikkeling die minder afhankelijk zijn van grote partijen en lange-termijninvesteringen (Savini e.a., te

verschijnen). De crisis maakt nieuwsgierig hoe juist grootschalige geregisseerde gebiedsontwikkelingen die sterk afhankelijk zijn van de vastgoedmarkt reageren. Kunnen ze zich aanpassen aan sterk veranderende economische omstandigheden? Ook is de hapering van het groeidiscours waaraan ruimtelijke planning zich altijd sterk verbonden heeft, een goede aanleiding voor een meer fundamentele discussie over nut en noodzaak van deze projecten (Rydin, 2013). De projecten Ørestad in Kopenhagen en Zuidas in Amsterdam, die ongeveer halverwege hun geplande ontwikkelingstraject midden in de economische crisis terechtkwamen, worden als voorbeeld uitgelicht.

Ontwikkellambities

Beide projecten werden in de jaren negentig geïnitieerd in de context van de zoektocht van stadsbesturen om hun internationale concurrentiekracht te vergroten. Tabel 1 geeft een vergelijkend overzicht van hun kernaspecten. Zowel Amsterdam als Kopenhagen waren op zoek naar nieuwe locaties voor grootschalige vastgoedontwikkeling. Het oog viel op plekken aan de randen van de steden waar uitstekende bereikbaarheid te vinden was. In Amsterdam was het de zuidelijke corridor die de stad met de snel uitbreidende luchthaven

Tabel 1 Overzicht Zuidas en Ørestad

	Zuidas Amsterdam	Ørestad Kopenhagen
Locatie	Langs zuidelijke ringweg, ov-knooppunt Amsterdam Zuid	Schiereiland Amager, langs infrastructuur naar luchthaven en Malmö
Oppervlakte plangebied	270 ha	310 ha
Voorgesteld programma	2,7 miljoen m ² (45% kantoren, 40% wonen, 15% voorzieningen)*	3,1 miljoen m ² (60% kantoren, 20% wonen, 20% faciliteiten)
Bestuursstructuur	Projectbureau Zuidas als voorportaal gemeente Amsterdam. Later NV Zuidas in oprichting. Nu gemeentelijke Dienst Zuidas en Zuidasdok: samenwerking Ministerie I&M, provincie Noord-Holland, stadsregio Amsterdam en gemeente Amsterdam	Ørestadsselskabet ontwikkelingsmaatschappij (55% gemeente, 45% rijk), in 2007 over gegaan in By & Havn (Stad- en Haven ontwikkelingsbedrijf)
Belangrijkste investeringsprojecten	WTC, hoofdkantoren ING en ABN/AMRO, VU en VU Medisch Centrum	Field's winkelcentrum, DR Byen (Deense omroep), Kopenhagen Universiteit, Kopenhagen Arena
* In het Zuidas gebied bevond zich al vastgoed. De hier aangegeven cijfers betreffen het voorgestelde toegevoegde programma minus de daarvoor vereiste sloop volgens de Visie Zuidas 2009. Toen werd nog uitgegaan van een volledig dokmodel. In een geactualiseerde visie (verwacht in 2015) zal het totale programma en vooral het kantorendeel naar beneden bijgesteld worden.		

ven verbind. In Kopenhagen hoopten planners dat de nieuwe brug voor auto- en treinverkeer over de Sont naar Malmö (geopend in 2000) nieuwe dynamiek aan de zuidoostkant van de stad zou realiseren. In beide gevallen richtte het ontwikkelingsproject zich op het aantrekken en accommoderen van hoogwaardige economische functies, in eerste instantie vooral kantoren. Zowel in Amsterdam als in Kopenhagen ging het om het ontwikkelen van publieke gronden. In Kopenhagen werd een publiek-publieke ontwikkelingscorporatie opgericht met als aandeelhouders de gemeente (55 procent) en de Staat (45 procent). Deze sloot een grote lening af om twee nieuwe metrolijnen aan te leggen die Ørestad en de luchthaven moesten verbinden met het stadscentrum en begon met het bouwrijp maken van het gebied. In Amsterdam beloofde de gemeente al snel aan de rijksoverheid om grondopbrengsten uit het gebied te herinvesteren in een ondertunneling van weg en spoor ter hoogte van het project. Dit zogenaamde dokmodel bleef een jarenlang twistpunt tussen partijen. Ondertussen ging de ontwikkeling van de flanken van de Zuidas gestaag door. Gestuwd door belangrijke investeringen van ABN Amro en ING werd de Zuidas een nationale toplocatie voor de financiële en juridische dienstverlening. Dit in tegenstelling tot Ørestad, dat al vroeg kon pronken met een hightech metrosysteem, maar verder grote moeite had om bedrijven aan te trekken. Terwijl Zuidas anticipeerde

op een beweging van de markt, probeerde Ørestad juist een markt te creëren. Dit bleek lastig te zijn in een context met vele nabijgelegen concurrerende kantoorlocaties in ontwikkeling.

Onderzoeksperspectieven

De wetenschap heeft de afgelopen decennia een gezonde belangstelling gehad voor kritisch onderzoek naar grote projecten. De oogst is veelvormig. Enigszins gesimplificeerd kunnen drie thematische hoofdstromen onderscheiden worden: ten eerste onderzoek naar de organisatie van projecten, ten tweede onderzoek naar de effecten van projecten en ten derde onderzoek naar de relatie tussen effecten en de organisatie. De eerste hoofdstroom richt zich op de binnenwereld van projecten: de vele betrokken partijen, de processen van besluitvorming en alle complexiteit die daarbij komt kijken. Interessant zijn de etnografische en participatieve methoden die sommige studies gebruiken om 'dicht op de huid' van projecten te kruipen (zoals Van Marrewijk e.a., 2008). Ze analyseren daar tal van politieke, technische en marktonzekerheden en laten zien dat achter beton, staal en asfalt zich menselijke groepsprocessen afspelen. De kracht en meerwaarde van dergelijke studies is dat ze hiermee de binnenwereld van projecten ontleden en op basis daarvan pragmatisch kijken hoe ze beter kunnen functioneren. Doordat deze studies vaak in nauwe samenwerking met de praktijk tot stand komen, bieden

ze de mogelijkheden voor een productieve uitwisseling tussen onderzoek en praktijk. Tegelijkertijd is een gebrek aan kritische distantie – vooral over de bredere gevolgen van projecten – een zwakte.

Onderzoekers naar de effecten van projecten beschouwen deze vooral als fenomenen die van buitenaf onderzocht moeten worden, juist omdat daarmee beter kritische vragen gesteld kunnen worden over nut, noodzaak en resultaten van deze interventies. Het biedt ook de mogelijkheid om grote projecten in een bredere context te zien. Een belangrijke stroom is het werk van kritische denkers die grote projecten plaatsen binnen een context van globalisering en competitie tussen concurrerende stedelijke gebieden (Fainstein, 2001; Moulaert e.a., 2003). Grootschalige ruimtelijke projecten zijn daarin belangrijke ruimtelijk economische strategieën om internationaal concurrerende bedrijven aan te trekken. Dit verklaart ook de grote steun voor dergelijke interventies vanuit de politiek en het bedrijfsleven. Ze faciliteren een hiërarchisch stelsel van knooppunten waaruit internationale bedrijven aangestuurd worden. Internationale bedrijven vragen enerzijds economische faciliteiten zoals lage belastingen, vriendelijke regelgeving en de beschikbaarheid van hoogwaardig personeel. Anderzijds hebben ze ruimtelijke faciliteiten nodig: hoogwaardige kantoor- en woonomgevingen, goede aansluitingen op internationale infrastructuur (hub-luchthavens, hogesnelheidstreinen) en een aantrekkelijk verblijfklimaat (kunst, cultuur, educatie, groen, milieu). Hoewel sommige projecten zeer succesvol zijn in het creëren van nieuwe stedelijke plekken wordt ook vaak kritiek geleverd op hun sociale, ruimtelijke en economische consequenties (Healey, 2010). Stedenbouw, architectuur en ruimtelijke functies waar een mondiale elite zich thuis voelt domineren. Openbare ruimtes krijgen vaak een semiprivaat karakter wat bijdraagt aan de ruimtelijk en sociaal geïsoleerde ontwikkeling van veel grote projecten (Graham & Marvin, 2001; Ponzini & Nastasi, 2012).

Een ander kritiekpunt dat vanuit deze richting naar voren komt, is het sterk speculatieve karakter van projecten waarbij meestal de overheid risico loopt. Ontwikkelingen kunnen ook leiden tot het kannibaliseren van andere plekken. De kracht van deze studies naar effecten van projecten is dan ook dat ze de inherent politieke, economische en ruimtelijke aspecten van deze interventies ontleden. Veel zwakker zijn ze in het empirisch onderzoek naar de lokale verschillen tussen

projecten. Vanuit een vooral analyserende blik geven ze verder weinig aanknopingspunten voor alternatieve vormen van ruimtelijk-economische ontwikkeling. Een derde thematische hoofdstroom probeert een brug te slaan tussen deze studies naar binnen- en buitenwerelden van projecten. Is er een verband tussen organisatievormen en effecten? Een bij beleidsmakers bekende invalshoek op grote projecten is die van Bent Flyvbjerg (2005). Hij heeft zich gestort op de vaak grote verschillen tussen oorspronkelijke prijsramingen en doelstellingen van specifiek op infrastructuur gerichte grote projecten en hun uiteindelijke kosten. Deze effecten worden volgens Flyvbjerg vooral veroorzaakt door een gesloten bestuurscultuur en een grote politieke druk. Peter Hall (1980) kwam enkele decennia ervoor in de klassieke studie *Great Planning Disasters* tot redelijke vergelijkbare conclusies. Deze invalshoek heeft een relatie met onderzoeken die de effecten van projecten proberen te relateren aan de manier waarop ze opgezet zijn: in hoeverre heeft de manier waarop dergelijke projecten geframed en georganiseerd worden invloed op de uitkomsten (Salet & Gualini, 2007)? Vanuit deze invalshoek wordt uitdrukkelijk geprobeerd de kennisvelden van beide hoofdstromen te combineren en deze ook te koppelen aan empirisch – soms ook vergelijkend – onderzoek. Susan Fainstein (2008) heeft in meer recent werk oog voor de sociale en ruimtelijke gevolgen van grote projecten en vraagt zich af hoe dergelijke projecten ook kunnen bijdragen aan sociale doelstellingen. De sterkte van deze laatste invalshoek is dan ook het uitdiepen van de complexe relatie tussen organisatie en effecten. De vaak herhaalde kritiek vanuit deze richting op de geslotenheid en gebrek aan lerend vermogen van grote projecten problematiseert echter nog te weinig een duidelijk organisatieperspectief om dergelijke ambities vorm te geven.

Veerkrachtige grote projecten

Vanuit deze drie hoofdstromen van onderzoek zijn verschillende relevante vragen te formuleren rondom hedendaagse grote projecten in het licht van de wereldwijde economische crisis van de afgelopen jaren. In de organisatie van projecten is het interessant te bestuderen in hoeverre door de crisis veranderingen zijn aangebracht in welke partijen betrokken zijn, hun gedrag en strategieën. Zijn grote vastgoedpartijen weggevallen? Hebben overheden andere rollen op zich genomen? Zijn programma's en doelstellingen van projecten aangepast? Verder is het uiteraard relevant



Locatie Ørestad op eiland Amager (foto: By og Havn)



8 Tallet in Ørestad Zuid, ontworpen door Bjarke Ingels (foto: Stan Majoor)



Lege groene ruimten in de modernistische stad (foto: Stan Majoor)



Rijtjeshuizen in laagbouw als crisismaatregel naast eerder gerealiseerde hoogbouw in Ørestad Noord (foto: Stan Majoor)

om de ruimtelijke, sociale en economische effecten van de crisis op deze projecten te bestuderen. Heeft de crisis geleid tot andere uitkomsten? Het begrip veerkracht (*resilience*) verbindt dergelijke vragen. Het concept is ontleend aan de natuurwetenschappen en verwijst daar naar de manier waarop ecosystemen om kunnen gaan met een externe schok zoals een aardbeving of overstroming. In sociale systemen wordt het concept van evolutionaire veerkracht gebruikt om te bestuderen hoe systemen zich (kunnen) aanpassen en transformeren als reactie op externe turbulentie (Davoudi, 2012).

Hoe organiseer je veerkracht in grote projecten, die zich juist kenmerken door lange doorlooptijden en grote complexe investeringen in vastgoed en infrastructuur? De manier van organiseren is hierbij een belangrijke en complicerende factor. De aantrekkingskracht en praktische waarde van het projectmatige werken zit in het maken van afbakeningen in ruimte, tijd en organisatie om een specifieke doelstelling te realiseren. Dit staat op gespannen voet met flexibiliteit en aanpasbaarheid. Veerkracht is daarom vooral het tegelijkertijd aanwezige vermogen opbouwen om zowel een explorerende als een exploiterende houding te hebben (Majoor, te verschijnen). Exploratie betekent openheid in de organisatie voor nieuwe inzichten, ideeën en concepten. Het vraagt koppelingen met nieuwe partijen. Deze explorerende open houding moet in verband gebracht worden met een meer exploiterende gesloten houding om te komen tot richting en uitvoering. Dit vraagt om structuren en afspraken. Alleen openheid en exploratie leiden tot een ideeënrijkdom zonder daadkracht in projecten. Het tegenovergestelde leidt tot verstarring en gebrek aan leren.

Bij veerkrachtige projecten moet deze combinatie van openheid en geslotenheid op een productieve manier worden vormgegeven in complexe bestuurlijk publiek-particuliere constellaties. In hoeverre zijn Ørestad en Zuidas onder druk van de financiële crisis te kenschetsen als veerkrachtige projecten? Zoals bij de hoofdstromen van onderzoek wordt bij de analyse eerst gekeken worden naar de organisatie en de effecten van deze projecten, om vervolgens in te zoomen op het vraagstuk van veerkracht.

Organisatieverandering

Ørestad kende een organisatorische aanpassing vlak voor de economische crisis. De verdere uitbouw en exploitatie van het metrostelsel werd losgekoppeld van

de ontwikkeling van het project. De nog onverkochte kavels op Ørestad kwamen in handen van het Stads- en Havenontwikkelingsbedrijf (*By & Havn*) – een publieke organisatie die verder verantwoordelijk is voor grootschalige gebiedsontwikkeling van voormalige haventerreinen. Het nieuwe ontwikkelingsbedrijf volgt nog steeds de originele uitgangspunten, vastgelegd in de *Wet op Ørestad* (1992): een strak publiek georganiseerde gebiedsontwikkeling in hoge dichtheden om daarmee de initiële kosten voor aanleg van de metro af te betalen. Opvallend is dat de uitblijvende grondinkomsten tijdens de crisisperiode dit gesloten politieke en financiële bouwwerk niet hebben veranderd.

Op de Zuidas werden tot vlak voor de economische crisis driftig plannen gesmeed voor een publiek-particulier ontwikkelingsbedrijf dat het gehele project zou afmaken. Deze Zuidas NV zou een ondergronds dokmodel aanleggen en de gronden erboven, plus de nog niet bebouwde gronden in de flanken risicodragend ontwikkelen. Grote banken, andere financiële instellingen, de rijksoverheid en de gemeente Amsterdam zouden bij elkaar miljarden investeren. Uiteindelijk klapte deze deal in 2008 door de grote complexiteit en afhankelijkheid van infrastructuurinvesteringen en pas veel later te realiseren vastgoedontwikkeling. In het licht van de snel veranderende markten bleek ook het geprognosticeerde vastgoedprogramma onhaalbaar. Zuidas ging uiteindelijk terug naar een veel meer klassieke taakverdeling tussen publiek en particulier. De Zuidas NV in oprichting werd opgeheven. Er kwam een publieke Dienst Zuidas van de gemeente Amsterdam. Voor de centrale infrastructuurcorridor werd naar nieuwe oplossingen gezocht zonder afhankelijkheid van grote vastgoedinvesteringen. In 2012 werd overeenstemming tussen verschillende publieke partijen gerealiseerd voor een veel eenvoudiger dokmodel (zie het artikel van Bert van Eekelen in dit nummer). Meer dan in Ørestad ging op de Zuidas deze organisatieverandering gepaard met inspanningen om andere partijen te betrekken bij de gebiedsontwikkeling. De focus verschoof voorzichtig naar meer duurzaam opererende beleggers en eindgebruikers. Tegelijkertijd werd gepoogd de kracht van de aanwezige netwerken van bedrijven te mobiliseren in clubs als *Hello Zuidas* (gebiedsmarketing) en de *Zuidas Green Business Club*, om het imago van het gebied te versterken.



De Almatuin, een moestuin, maar ook vergader- en borrel- of feestlocatie



Aan de rand van de Zuidas is een mini-rondeel gerealiseerd als voorbeeld van duurzame voedselproductie voor de stad



Binnen het woningbouwprogramma is een verschuiving ontstaan richting meer betaalbare huisvesting, zoals studentenwoningen.



Strand Zuid

Concluderend kan gesteld worden dat in beide projecten, behalve in de centrale dokzone van de Zuidas waar een nieuwe publieke aanpak tot stand is gekomen, de organisatiestructuren redelijk stabiel zijn gebleven in en na de crisis. Deze stabiliteit faciliteert een zekere continuïteit in het denken over de aanpak van beide projecten. Vooral in Ørestad is deze sterk exploiterende strategie gericht op het afmaken van de oorspronkelijke plannen – zij het dan met vertraging door de crisis. De inbedding van het project in bredere politieke, maatschappelijke en economische netwerken is nog steeds zwak (Majoor, 2014). Op de Zuidas is een tweedeling te zien. Enerzijds bestaat een sterk projectmatige aanpak van de ondertunneling van de ringweg A10 ter hoogte van station Zuid via een publiek partnerschap dat sterk op uitvoering is gericht. Anderzijds bestaat een meer open explorerend proces naar nieuwe invullingen voor de flanken van het gebied tussen publieke en particuliere partijen.

Crisiseffecten

Heeft de crisis geleid tot andere uitkomsten in beide projecten? Zowel in Zuidas als Ørestad vonden ongeveer vier jaar lang geen nieuwe grondtransacties plaats. De kantoorleegstand liep op en de huur- en koopprijzen voor kantoren en woningen daalden. Grote ontwikkelaars raakten in financiële moeilijkheden en trokken zich terug uit projecten. In Amsterdam verergerde de crisis een structureel probleem: de enorme overproductie aan kantoren van de laatste decennia. Lange tijd vormde de uitgifte van grond voor kantoren een belangrijke gemeentelijke inkomstenbron. In combinatie met economische stagnatie en groeiende twijfels over klassieke kantoorconcepten, ontstonden er in de Amsterdamse regio's hoge percentages kantorenleegstand, specifiek op minder populaire locaties.

Op de Zuidas is de nadruk door de crisis daarom veel meer komen te liggen op woningbouw. Binnen het woonsegment is de focus verschoven van vooral dure koopwoningen naar het faciliteren van een wat groter palet: studentenwoningen, veel middeldure huurwoningen en zelfs een klein programma sociale huurwoningen. Meer in het algemeen wordt gewerkt met kleinere kavels, die investeringen meer behapbaar maken voor kleinere partijen en moeten zorgen voor een meer gevarieerd stedelijk beeld. Ook in Ørestad zijn de planners – onder grote druk van ontwikkelaars – afgestapt van het superblok als stedenbouwkundig

model. Dat maakte uiteindelijk alleen zeer grootschalige ontwikkelingen mogelijk. Het nieuwe deelgebied rondom de Kopenhagen Arena wordt nu op een totaal andere wijze vormgegeven: met laagbouw en kronkelige straten, in plaats van rechte blokken. Om uiteindelijk dezelfde dichtheden te halen kent dit project veel minder collectief groen. In beide projecten is er ook meer aandacht gekomen voor flexibele kantoorconcepten voor kleinere hurende partijen. Grote speculatief gebouwde bulkkantoren, een belangrijke ontwikkelingsvorm in de eerste ontwikkelingsjaren, zijn verdwenen en kleinere volumes specifiek voor al bekende eindgebruikers komen op. Ook kleinschaligere kantoorconcepten met gedeelde faciliteiten zijn populair na de crisis. Voor beide projecten was de depressie dan ook een moment van zelfreflectie over de marktpositie: in Amsterdam is de financiële dienstverlening sterk in kracht afgenomen. Juridische diensten, consultancy en hoofdkantoren van internationaal opererende bedrijven blijven tot nu toe nog interesse houden in de Zuidas. In Ørestad heeft het project zich een veel bescheidener economisch profiel aangemeten en zullen de grote geplande kantoorvolumes niet meer gerealiseerd worden.

Een andere programmatische strategie gebruikt in beide projecten, is aandacht voor tijdelijke functies en evenementen. Deze krijgen ook letterlijk de ruimte op plekken die door de crisis niet meteen ingevuld werden met vastgoedprogramma. Zowel in Ørestad als Zuidas heeft de projectorganisatie specifiek aandacht besteed aan dit onderwerp. In Zuidas gebeurde dit via het programma van 15by15 waarin wordt geprobeerd flexibel in te spelen op nieuwe kansen in het gebied om de kwaliteit van het stedelijk leven en de openbare ruimte te verbeteren. In Ørestad is het initiatief vooral vanuit actieve bewonersverenigingen en sportclubs gekomen die tijdelijke voorzieningen hebben gerealiseerd als moestuinen, ruige speelplekken en sportvoorzieningen.

Veerkracht gewogen

Voor veerkrachtige projecten is een balans tussen exploratie en exploitatie nodig: tussen enerzijds openheid voor nieuwe inzichten, ideeën en concepten en anderzijds selectie en sluiting om te komen tot richting en uitvoering. Hebben Ørestad en Zuidas een goede balans gevonden? Hier kunnen drie conclusies over worden getrokken.

Ten eerste wordt het realiseren van veerkracht in beide projecten bemoeilijkt door de integratie met grootschalige infrastructuurinvesteringen die naar hun aard nauwelijks flexibel zijn. In Ørestad staat het hele project in het teken van het terugverdienen van grote investeringen in het nieuwe metrostelsel. In Zuidas is het dokmodel enerzijds een welkome oplossingsrichting die het mogelijk maakt de infrastructuur aan te pakken en de ruimte voor een beter station te realiseren. Anderzijds zorgt het voor bouwoverlast en financiële druk om grondopbrengsten te halen. De koppeling van gebiedsontwikkeling en infrastructuur in dergelijke projecten is logisch. De gewenste dichtheid van het gebied en de kwaliteit van openbaar vervoer en infrastructuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze ijzeren greep maakt het temporiseren van de bouw, het terugbrengen van dichtheden of het kiezen voor functies met lagere grondwaarden in beide projecten echter nauwelijks mogelijk. Wel heeft Amsterdam een wat slimmere tussenoplossing gevonden met het huidige dokmodel. Achteraf blijkt dat er tien jaar werd blind gestaard op een complexe integratie van infrastructuur en vastgoed. Nu is gekozen voor een model waarin binnen de huidige politieke en financiële kaders vooruitgang kan worden geboekt. Begonnen kon worden de openbare ruimten en het station te verbeteren, om vervolgens in een latere fase eventueel nieuwe dimensies toe te voegen. Dergelijke oplossingen lijken ook voor andere projecten aan te bevelen. Projecten kunnen veerkrachtiger worden als de infrastructuur meer in het ritme van de gebiedsontwikkeling kan worden aangelegd om daarmee veel minder een verstarrende hypotheek te leggen op de toekomst.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat beide projecten sterk georiënteerd zijn op een discours van groei. Ze claimen niet alleen groei te stimuleren, ze zijn er aan verslaafd: verplicht om de zelf gestelde ambities te realiseren. De veerkracht van het ontwikkelingsmodel komt onder druk te staan wanneer de projecten een langere periode geen nieuwe grondopbrengsten kennen. Dit is problematisch in een situatie met grote vraagtekens rondom het duurzame groeivermogen – demografisch en economisch – van veel stedelijke gebieden. Specifiek in deze twee casussen speelt dit echter geen grote rol. Kopenhagen en Amsterdam zijn beide steden met een voorlopig nog groeiende bevolking en een behoefte aan nieuwe woningen. Binnen

deze context zijn Ørestad en Zuidas, ook gezien hun strategisch goed bereikbare locaties, logische plekken om deze behoefte te accommoderen. De programmatische aanpassing die beide projecten in deze richting hebben gemaakt is een teken van veerkracht. Regionale afstemming is uiteraard wel nodig, vooral om te voorkomen dat deze groei leidt tot kannibaliseren van andere plekken. Op plekken met veel minder groeiverwachtingen zouden zeer kritische vragen gesteld moeten worden over nut en noodzaak van dergelijke grootschalige gebiedsontwikkelingen.

Ten derde lijkt de crisis ook in dergelijke projecten een omslag van denken en werken naar een kleinschaligere benadering in ruimtelijke ontwikkelingen te hebben versneld. Gedetailleerde masterplannen maken plaats voor meer pragmatische perspectieven die minder ver in de tijd reiken. Het wondermiddel ‘tijdelijkheid’ wordt vaak gebruikt om te experimenteren en ook minder renderende ruimtelijke functies kortstondig een kans te geven. Dit leidt in eerste instantie tot meer afwisseling van functies en gebruikers en een versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Een dergelijke meer exploratieve strategie vraagt van projectorganisaties een veel meer open houding naar de omgeving. Gebiedsontwikkeling wordt meer een ‘loket’ waar aanbieders van plannen gestimuleerd, geselecteerd en gefaciliteerd worden. Dan botsen ze al snel op de meer exploiterende wereld van regels, afspraken en financiën. De uitkomst van deze confrontatie is nog enigszins ongewis. Maar de eerste signalen zijn er in zowel Zuidas als Ørestad. Hier blijkt, dat nu de interesse van de markt weer groeit, tijdelijke initiatieven zoals speelplekken, moestuinen en kleinschalige economische functies moeten verdwijnen ten koste van klassieke ontwikkelingsplannen voor woningbouw en kantoren. In sterk publiek geregisseerde ontwikkelingen is dit teleurstellend, ook voor de ruimtelijke kwaliteit en afwisseling. De eerder genoemde afhankelijkheid van grondopbrengsten is uiteraard een belangrijke oorzaak. Juist in dergelijke conflicten moeten projectorganisaties moeilijke besluiten nemen. Ze komen er hierbij achter dat hun ontwikkelingsgebieden intussen veel meer zijn dan nieuwbouwlocaties. Het zijn ook functionerende stukken stad waar bewoners en gebruikers kleur geven en met nieuwe wensen en verlangens komen, net als in andere delen van Amsterdam en Kopenhagen. De omgang met deze eisen van ‘stad

zijn’ en ‘stad maken’ zal de daadwerkelijke veerkracht van projecten en de kwaliteit van deze nieuwe stukken stad bepalen.

Planologische laboratoria

Dat de economische crisis invloed heeft gehad op beide projecten staat vast. Hoewel economische ups en downs onlosmakelijk verbonden zijn met dergelijke projecten zorgde de crisis van 2007-2009 toch voor meer verstoring dan vorige perioden van economische teruggang. Dat kwam zowel door de diepte en duur van de crisis alsmede het samenvallen (en versterken) van de crisis met meer structurele vraagtekens bij deze ontwikkelingsprojecten. Zuidas en Ørestad hebben vooral op een pragmatische wijze gereageerd. Grote aanpassingen in organisatiemodellen en doelstellingen zijn uitgebleven, al heeft de laatste wel vrij geruisloos afscheid genomen van de ambitie om de economische toplocatie voor Kopenhagen te zijn. Meer aandacht voor tijdelijke en kleinschalige functies hebben de verblijfskwaliteiten in beide gebieden wel vergroot.

Wat leert deze conceptuele en empirische rondgang nu over de vraag hoe je veerkracht organiseert in dergelijke grote projecten? Allereerst moet gesteld worden dat het concept van veerkracht geen doel op zich moet worden. De effecten van projecten zullen altijd kritisch en locatiespecifiek beoordeeld moeten worden. Veerkracht betekent in deze projecten de capaciteit om te gaan met tegengestelde eisen van openheid-flexibiliteit en geslotenheid-uitvoeringskracht. Vooral dit laatste paar domineert vaak door de belangen die ermee verbonden zijn. Projecten met een gesloten bestuurscultuur en grote politieke en economische druk vormen zelden een gezonde voedingsbodem voor een meer intelligente balans tussen beide eisen. Oplossingen zijn niet eenvoudig. Zoals aangegeven zou het programmatisch verstandig zijn projecten minder te koppelen aan massieve infrastructuurinvesteringen die terugverdient moeten worden. Organisatorisch zou de veerkracht vergroot kunnen worden door gedurende de looptijd van projecten meer open politieke processen te organiseren waarin debat over alternatieven wordt geëntameerd. Daarnaast zou slim gefaseerd moeten worden zodat de delen die uitgevoerd worden niet alles voor de toekomst vastleggen. Tijdelijkheid zou daarbinnen een veel meer permanente strategie moeten worden en niet slechts een crisismaatregel.

Hiermee kan veerkracht inderdaad meer zijn dan een doel. Het kan een middel zijn om van deze strategische plekken in de stad planologische laboratoria voor de vernieuwing van het vakgebied te maken.

Stan Majoor (s.j.h.majoor@uva.nl) is universitair docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam en tevens hoofdredacteur van Rooilijn.

Literatuur

- Aalbers, M.B. (2013) 'Neoliberalism is dead? Long live neoliberalism!', *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 37, nr. 3, p. 1083-1090
- Davoudi, S. (2012) 'Resilience: A bridging concept or a dead end?', *Planning Theory & Practice*, jg. 13, nr. 2, p. 299-307
- Fainstein, S.S. (2001) *The city builders: Property development in New York and London, 1980-2000*, The University Press of Kansas, Lawrence, KS
- Fainstein, S.S. (2008) 'Mega-projects in New York, London and Amsterdam', *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 32, nr. 4, p. 768-785
- Flyvbjerg, B. (2005) 'Machiavellian megaprojects', *Antipode*, jg. 37, nr. 1, p. 18-22
- Grabher, G. (2002) 'Cool projects, boring institutions: temporary collaboration in social context', *Regional Studies*, jg. 36, nr. 3, p. 205-214
- Graham, S. & S. Marvin (2001) *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, Routledge, Londen
- Hall, P. (1980) *Great planning disasters*, Weidenfeld & Nicolson, Londen
- Healey, P. (2010) *Making better places. The planning project in the Twenty-First century*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Majoor, S.J.H. (te verschijnen) 'Resilient practices: A paradox-oriented approach for large-scale development projects', *Town Planning Review*
- Majoor, S.J.H. (2014) 'Ørestad: Copenhagen's radical new town project in transition', *Planning Theory & Practice*, jg. 15, nr. 3, p. 432-438
- Marrewijk, A. van, S.R. Clegg, T.S. Pitsis & M. Veenswijk (2008) 'Managing public-private megaprojects: Paradoxes, complexity, and project design', *International Journal of Project Management*, jg. 26, nr. 6, p. 591-600
- Moulaert, F., A. Rodriguez & E. Swyngedouw (red.) (2003) *The globalized city. Economic restructuring and social polarization in European cities*, Oxford University Press, Oxford
- Ponzini, D. & M. Nastasi (2012) *Starchitecture: Scenes, actors and spectacles in contemporary cities*, Umberto Allemandi, Turijn
- Rydin, Y. (2013) *The future of planning. Beyond growth dependence*, Policy Press, Bristol
- Salet, W.G.M. & Gualini, E. (red.) (2007) *Framing strategic urban projects. Learning from current experiences in European urban regions*, Routledge, New York
- Savini, F., S.J.H. Majoor & W.G.M. Salet (te verschijnen) 'Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment', *Planning Theory*