



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Rijksvastgoedbedrijf  
Drs. P.N.M. Dijckmeester MBA  
Projectdirecteur  
DG RVB-Transacties & Ontwikkeling

**College van  
Rijksadviseurs**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20952  
2500 EZ Den Haag

**Contactpersoon**  
ir. Rienke Groot

M 06 25 53 96 73  
rienke.groot  
@rijksoverheid.nl

**Kenmerk**  
RBM-20150114

Datum 14 januari 2015  
Betreft Marineterrein Amsterdam

Geachte heer Dijckmeester,

Op 16 september 2014 bracht het College van Rijksadviseurs (CRa) op uitnodiging van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) een werkbezoek aan het Marineterrein Amsterdam. Dit unieke gebied op steenworp afstand van Amsterdam CS, komt stapsgewijs vrij voor herontwikkeling. Het Rijk – eigenaar van de grond – en de gemeente Amsterdam hebben een samenwerkingsovereenkomst getekend waarin wordt gekozen voor 'organische ontwikkeling' van het terrein. Het CRa sprak met de projectorganisatie en het RVB over de manier waarop organisch ontwikkelen maximale kwaliteit kan opleveren. Voorliggend advies is een uitgewerkte weergave van dat gesprek.

**Ambitie: Een openbaar en divers gebied met unieke kwaliteiten**

Het Marineterrein is uniek. Gelegen in het drukke hart van Amsterdam – op loopafstand van het Centraal Station en omringd door (inter-)nationale culturele trekpleisters<sup>1</sup> en populaire woon- en werkgebieden – heeft de plek een verborgen en bijna geheimzinnig karakter. Het Marineterrein is altijd afgesloten geweest en heeft zich anders ontwikkeld dan de rest van de stad. Het is er rustig en groen. Het water, het maritieme karakter en de lange geschiedenis van het gebied zijn tastbaar. Met de stapsgewijze terugtrekking van de Marine ontstaat de kans om 'verboden' gebied terug te geven aan de stad en *maatschappelijke* meerwaarde te generen. Daarvoor moet worden voortgebouwd op de unieke, 'exclusieve' kwaliteiten van het terrein; groen, waterrijk en historisch gedifferentieerd, rustig en omsloten maar tegelijkertijd goed bereikbaar. Ook moet het Marineterrein 'inclusief' ontwikkeld worden: Een divers en openbaar gebied met een verscheidenheid aan hoogwaardige publieke en private functies en ruimten, aantrekkelijk voor iedereen.

---

1. Onder andere de Grachtengordel, het scheepvaartmuseum, de bibliotheek, het conservatorium, Nemo, het BIM-huis.

**Het CRA adviseert om voort te bouwen op de unieke eigenschappen van het Marineterrein en de maatschappelijke waarde te vergroten: een inclusief gebied met een exclusief karakter.**

**Datum**  
14 januari 2015

**Kenmerk**  
RBM-20150114

**Organisch ontwikkelen**

Rijk en gemeente kiezen voor een organische herontwikkeling. Samengevat betekent dat: stapsgewijs, uitgaande van bestaande kwaliteiten, flexibel, divers en zonder gefixeerd eindbeeld. Dat is inherent aan het geleidelijke vertrek van de Marine, maar sluit ook goed aan op de ambities: hier – midden in de stad - past geen monofunctionele ontwikkeling door één partij maar een transformatie die ruimte biedt aan verschillende initiatieven. Het laten meedenken, en -investeren door kleine en grote partijen kan leiden tot een grote diversiteit aan leefstijlen, functies en bebouwing. In een organische herontwikkeling kan bovendien beter worden ingespeeld op veranderingen gedurende het proces. Organisch ontwikkelen is in de ogen van het CRA niet hetzelfde als *bottom-up* ontwikkelen. Het Marineterrein is een unieke locatie, de stad heeft daarom een grote verantwoordelijkheid om samen met het Rijk een reeks overkoepelende publieke ambities te realiseren die maatschappelijke meerwaarde opleveren. Dat vraagt om publieke inspanning en investeringen en om publieke kaders of spelregels waarmee particuliere initiatieven kunnen worden geregisseerd.

Organische herontwikkeling is geen doel, maar een middel: het is een manier om maatschappelijke ambities te realiseren en economische, culturele, sociale en ecologische waarde op te bouwen. Dat gaat niet vanzelf; de optelsom van afzonderlijke initiatieven leidt niet vanzelfsprekend tot het gewenste gemeenschappelijke resultaat. Organisch ontwikkelen is een *activiteit* waarin, afhankelijk van de ambities, sommige zaken kunnen worden losgelaten en andere moeten worden geregisseerd, gestimuleerd of geweerd. Er zullen – gelet op de kwaliteiten en ligging van het gebied - meer dan voldoende geïnteresseerden zijn. Maar niet elk initiatief past bij het Marineterrein, en partijen zullen niet zomaar bijdragen aan publieke voorzieningen. Dit vraagt om een discussie tussen Rijk en gemeente over de publieke ambities en bijbehorende kaders en spelregels van de organische herontwikkeling, een kritische afweging en een strenge selectie: welke partijen dragen het meeste bij aan de ambities voor het terrein? **Het CRA onderschrijft de organische ontwikkelwijze voor het terrein. Binnen deze manier van ontwikkelen is het essentieel om vast te stellen wat de publieke ambities zijn en wat de publieke investeringen en kaders voor particuliere initiatieven, die daar het beste invulling aan geven.**

**Publieke kaders**

De publieke ambities 'Maritieme kracht', 'Waterpark' en 'Innovatieve werkplaats' uit de 'Strategienota Marineterrein'<sup>2</sup> zijn relatief abstract. Een succesvolle organische ontwikkeling vraagt om een nadere verkenning van deze ambities en

---

2. Ministerie van Defensie, RVOB, Gemeente Amsterdam. Strategienota Marineterrein. 2014

hun ruimtelijke consequenties. Wat moet onder alle condities openbaar gebied blijven en welke kwaliteit van de openbare ruimte is gewenst? Voor welke initiatieven is ruimte? Hoe ontstaat een sterke relatie met het water? En wat is de ruimtelijke en financiële relatie tussen de verschillende ambities? In de aanloop naar de strategienota is al veel onderzoek gedaan dat als basis kan dienen, maar dit onderzoek behoeft concretisering. Het is belangrijk om samen met betrokken partijen de mogelijkheden van het gebied te onderzoeken en de publieke ambities vast te leggen. Niet in de vorm van een dichtgetimmerd stedenbouwkundig plan, maar in een kwaliteitskader of ambitiedocument dat richting geeft in elke stap van het ontwikkelproces. **Het CRa adviseert om de bandbreedte van de ambities te onderzoeken en in beeld te brengen wat de ambities in relatie tot elkaar betekenen. De volgende onderwerpen vragen in ieder geval om een nadere verkenning:**

**Datum**  
14 januari 2015  
**Kenmerk**  
RBM-20150114

1. *Kwaliteit en structuur van de openbare ruimte:* De openbare ruimte speelt een bepalende rol in de kwaliteit van het gebied. Hij heeft haar eigen kenmerken, maar vormt ook het ruimtelijke kader voor de architectuur. Het is tegelijkertijd een van de elementen waar de publieke partijen de grootste invloed op hebben. Er moet onderzoek worden verricht naar de manier waarop het contact met het water kan worden vergroot en naar de gewenste structuur en het (hoge) kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. De overheid kan zelf de standaard voor het kwaliteitsniveau van het gebied zetten door (een deel van) de openbare ruimte zelf te realiseren.
2. *Verkeersstructuur:* samenhangend met de openbare ruimte vraagt de verkeersstructuur om nader onderzoek. Waar wordt de verbinding met de rest van de stad gelegd, waar liggen de entrees, hoe lopen de routes, wat is langzaam verkeergebied en waar mogen eventueel auto's komen? Dit alles speelt een bepalende rol in het gebied. Het CRa heeft eerder geadviseerd de voetgangers- en fietsbrug via het NEMO aan te leggen, omdat deze optie de kortste, goedkoopste en meest efficiënte verbinding tussen het Marineterrein en het stadscentrum vormt en daardoor het beste aansluit op het beoogde doel van de brug. Deze keuze is van invloed op de toekomstige structuur van de rest van het terrein.
3. *Behoud:* Het Marineterrein kent veel gebouwen en landschappelijke elementen van grote publieke waarde. Een inventarisatie moet uitwijzen welke in ieder geval moeten worden behouden of in originele staat teruggebracht, welke getransformeerd kunnen worden en wat niet behouden hoeft te blijven.
4. *Openbaarheid:* Het Marineterrein moet een 'inclusief' gebied worden, dus aantrekkelijk voor iedereen. Een verkenning kan uitwijzen welke gebieden altijd openbaar moeten zijn, welke alleen soms (bijv. overdag), en welke

geprivatiseerd mogen worden. Het gaat niet alleen om de openbare ruimte, maar ook om de openbaarheid van gebouwen en de locatie van programma.

5. *Programma*: Het Marineterrein vraagt om een gemengd programma dat niet op andere, minder goed gelegen locaties past. Dat heeft ook de grootste sociaaleconomische meerwaarde omdat op die manier geen programma uit andere delen van de stad wordt weggetrokken ('programmakannibalisme'). Er hoeft niet te worden uitgedacht welk programma precies op welke plek terecht moet komen. Het gaat meer om de structuur die de mix van cultureel, sociaal en economisch programma ruimte biedt. In zo'n structuur kunnen belangrijke routes en plekken worden aangewezen waar een dynamische en openbare programmamix is gewenst, inclusief ruimte voor vrije, experimentele en niet-commerciële initiatieven, en andere plekken waar dat minder het geval hoeft te zijn. Op basis hiervan krijgen initiatieven een logische plek, zodat ze elkaar en het gebied versterken - en wordt voorkomen dat de beste plekken terecht komen bij de hoogste bidder, in plaats van bij de initiatiefnemers met het best passende programma.

**Datum**  
14 januari 2015  
**Kenmerk**  
RBM-20150114

Nadat voor alle onderwerpen de bandbreedtes en de onderlinge relaties in beeld zijn gebracht, kan worden afgewogen welke voorwaarden moeten worden gesteld, welke zaken moeten worden gestimuleerd en welke kunnen worden opengelaten. Ook de economische kant moet in beeld worden gebracht: Wat kost de realisering van publieke ambities, en wie gaat wat betalen? Bij organisch ontwikkelen is de aard van de ontwikkelingen onzeker en dus ook de relatie tussen de kosten en de opbrengsten van verschillende projecten in het gebied in de tijd. Hier moeten dus alternatieve vormen voor worden gevonden.<sup>3</sup> Een bureaucombinatie waarin stedenbouwkundige, landschapsarchitectonische en financiële expertise is vertegenwoordigd, kan het onderzoeksproces van de projectgroep en haar partners ondersteunen door bestaand materiaal samen te brengen, denkrichtingen ruimtelijk te verbeelden, ontwerp- en scenariostudies te doen en mee te denken over de spelregels. Doel van deze opdracht is de kansen, de kwetsbaarheden en de risico's in beeld brengen. Resultaat is geen ontwerp, maar een ruimtelijke en functionele analyse die de contouren schetst van onder andere programmatische diversiteit en gewenst kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. **Het CRA adviseert om dit onderzoek uit te voeren met een bureaucombinatie waarin stedenbouwkundige, landschapsarchitectonische en financiële expertise zijn vertegenwoordigd en adviseert graag over de uitvraag en de meest geschikte partijen.**

---

<sup>3</sup> Het PBL heeft hierover recent een advies uitgebracht. Zie: PBL, Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling. 2014

## Kwaliteitsborging

Er liggen drie, nog niet vanzelfsprekend samenvallende verwachtingen en ambities op tafel: de ambitie om de ontwikkeling organisch te laten verlopen, de ambitie om op dit terrein topkwaliteit te realiseren en de verwachting (en ambitie) om op termijn een bepaalde opbrengst voor het Rijk te realiseren met de verkoop van het terrein.

**Datum**  
14 januari 2015  
**Kenmerk**  
RBM-20150114

Het is de taak van de Stuurgroep Marineterrein - verantwoordelijk voor het proces en de inhoud - om deze drie ambities te realiseren. Het CRa onderschrijft de drie ambities maar plaatst daar in dit advies wel enkele kanttekeningen bij. De organische vorm van ontwikkelen brengt met zich mee dat de komende jaren voortdurend inhoudelijke beslissingen genomen moeten worden. Er zijn meer beslismomenten dan in een traditioneel proces omdat het stapsgewijs gaat, en de beslissingen zijn lastiger omdat er geen plan ligt waaraan initiatieven getoetst kunnen worden. Het CRa adviseert daarom dat de Stuurgroep zich laat bijstaan door een Kwaliteitsteam waarin de relevante ruimtelijke disciplines zijn vertegenwoordigd en dat het vertrouwen geniet van de belanghebbenden<sup>4</sup>. Een onafhankelijk Kwaliteitsteam kan zonder last of ruggespraak adviseren over voorstellen van de projectgroep of aangewezen derden, het kan de voortgang van de plannen monitoren en het kan gedurende de rit beoordelen of initiatieven een maatschappelijke meerwaarde voor het Marineterrein opleveren. Een Kwaliteitsteam adviseert vanuit vakinhoudelijke expertise direct aan de stuurgroep. Adviezen van andere advies- en inspraakgroepen over stedelijke of ruimtelijke kwaliteit worden aan het Kwaliteitsteam voorgelegd en door hen verwerkt in adviezen aan de stuurgroep. De stuurgroep blijft verantwoordelijk voor de besluiten. **Het CRa adviseert om op korte termijn een onafhankelijk Kwaliteitsteam te benoemen dat het vertrouwen geniet van de betrokken partijen. Het Kwaliteitsteam adviseert direct aan de stuurgroep en staat in hiërarchie boven andere advies- en inspraakgroepen.**

Tot slot: om onafhankelijk en verifieerbaar te adviseren moet het Kwaliteitsteam kunnen terugvallen op een geaccordeerd en gecommuniceerd kwaliteitskader. Een kwaliteitskader geeft randvoorwaarden, maar kan initiatiefnemers ook uitnodigen en uitdagen met hoogwaardige, specifieke initiatieven te komen. Belangrijk is dat vooraf heldere afspraken gemaakt worden over de publieke ambities voor het terrein en hoe de ambities zich tot elkaar verhouden. Dit voorkomt een ongerichte inzet van het Kwaliteitsteam waarbij slechts ad hoc gereageerd kan worden op voorbijkomende voorstellen.

---

<sup>4</sup> In ieder geval de gemeente en het Rijk

Het CRa biedt aan dit advies nader toe te lichten. De leden van het CRa hebben ruime ervaring in diverse Kwaliteitsteams en bieden ook voor dit project hun diensten aan.

**Datum**  
14 januari 2015

**Kenmerk**  
RBM-20150114

Met vriendelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs,



Rients Dijkstra  
Rijksadviseur voor Infrastructuur en Stad



Eric Luiten  
Rijksadviseur voor Landschap en Water



Frits van Dongen  
Rijksbouwmeester tot 14 november 2014