



*HafenCity met op de achtergrond de Elbphilharmonie.*

Investeren waar nodig, faciliteren waar gewenst

# HET SUCCES VAN HAMBURG

*Hamburg heeft de financiële crisis naar eigen zeggen alweer achter zich gelaten. De visie 'Metropool Hamburg: Groeiende Stad' uit 2002 is houdbaar gebleken. Grote projecten als HafenCity en IBA, en de privaat gefinancierde Business Improvement Districts (BIDs) vinden allen doorgang. Waarin schuilt het succes van Hamburg, en wat kunnen we daar in Nederland van leren?*

*Jeroen van Haaren en Tom Daamen*

Hamburg is de tweede stad van Duitsland. Hoewel de hoge levensstandaard in deze Noord-Duitse metropool beter past bij steden als Londen en Parijs, wordt de havenstad vaker vergeleken met plaatsen als Rotterdam. Dat is ten onrechte, want een snelle vergelijking tussen de stadsstaat Hamburg en het Rijnmondgebied laat een enorm verschil in welvaart zien.<sup>1</sup> In onze voorbereidingen op de studiereis<sup>2</sup> van de Master City Developer bleek al snel dat de Hamburgse economie naast de haven ook draait op sectoren als media, luchtvaartindustrie, cultuur, life sciences en zakelijke dienstverlening. Daarnaast is de stad voor 2011 uitgeroepen tot European Green Capital, waarmee zij haar groene karakter en het sinds 2004<sup>3</sup> gevoerde duurzaamheidsbeleid heeft willen bekronen.

De Freie und Hansestadt Hamburg lijkt er meer dan andere Europese havensteden in te slagen om naast haar handelstraditie en rijke havengeschiedenis de stad economisch te diversifiëren, zonder de balans met sociale en ecologische belangen uit het oog te verliezen. Op welke wijze wordt dit gerealiseerd? Tijdens de MCD studiereis hebben we deze vraag willen beantwoorden door de belangrijkste ruimtelijke projecten in Hamburg onder de loep te nemen. De balans tussen verschillende krachten in een stad wordt in dergelijke projecten immers ondubbelzinnig zichtbaar. In dit artikel maken we een rondgang langs deze projecten, welke voor de Nederlandse stedelijke ontwikkelingspraktijk op zich interessant en leerzaam zijn. Uit de manier waarop binnen deze projecten met stedelijke krachten wordt omgegaan kunnen tevens concrete lessen worden getrokken.

## Strategische projecten

Sinds 2002 is het beleid in Hamburg gericht op het aantrekkelijker maken van de stad voor midden- en hoge

inkomensgroepen, welke eerder de stad verlieten. Men zette in op groei, en deze moest binnen de bestaande stad worden aangejaagd en gefaciliteerd. Terwijl economische concurrentiekracht centraal werd gesteld heeft een tweede beleidsdoelstelling, 'kwaliteit van leven', gaandeweg invulling gekregen met verschillende sociale en milieukundige programma's. Is hier heel bewust op gestuurd? Het antwoord van een Duitse beleidsonderzoeker is desgevraagd 'ja en nee': de successen van het Hamburgse stadsbeleid zijn namelijk doorspekt met schijnbare toevalligheden. Men heeft, binnen de kaders van het op economische groei gerichte beleid, handig in weten te spelen op bepaalde trends en kansen die zich sinds 2002 in de stad hebben voorgedaan.<sup>4</sup> De aanpak in Hamburg lijkt goed te passen in de handelscultuur van de stad: kosten gaan er voor de baat uit. De beleidsvisie die de Hamburgers in 2002 het perspectief van een Wachsende (groeierende) metropool noemden, stelt een aantal strategische projecten voor om het beleid te ondersteunen. De belangrijkste daarvan is het project HafenCity, gelegen tussen de binnenstad en de rivier Elbe. Op het zogenaamde Elbe-eiland ten zuiden van de rivier is daarnaast een groot gebied van 3.500 hectare voor ontwikkeling aangewezen: het IBA-project. Voor ingrepen in verschillende bestaande stedelijke gebieden moest, ten slotte, worden geëxperimenteerd met zogenaamde Business Improvement Districts (BIDs).

Om het perspectief van Hamburg als groeiende stad waar te maken wordt binnen HafenCity, het IBA-project, en de BIDs op verschillende manieren omgegaan met de dynamiek op de voor deze projecten relevante markten. Concreet komt dat tot uitdrukking in de manier waarop infrastructuur, openbare ruimte en vastgoed in de gebieden met elkaar samenhangen. Per project werkt dat als volgt.



## Hamburg HafenCity

Hamburg HafenCity kent haar oorsprong in de maritieme ontwikkelingsgeschiedenis van de stad Hamburg. Het specifieke, van de stad afgesloten karakter van dit voormalige havengebied is gevormd tijdens het ontstaan van het Duitse Rijk in 1871. Het toen nog onafhankelijke Hamburg werd, net als Bremen en Berlijn, naast een stad een staat binnen de Bondsrepubliek. De Hamburgse haven werd een Freihafen, welke tot de dag van vandaag door middel van hekken en douanepoorten van de stad afgeschermd is. Begin jaren '90 van de vorige eeuw werd het plan opgevat het buitendijkse havengebied direct naast het centrum geheel te transformeren tot een modern stedelijk gebied. Daarop ontstond een opgave van formaat, welke in 1997 toepasselijk de naam HafenCity kreeg. HafenCity werd toen gepresenteerd als het project dat de stad internationaal op de kaart moest gaan zetten. De ontwikkeling is voor Nederlandse vastgoedpartijen dan ook zeker geen onbekende.

In HafenCity verrijst een stedelijk *mixed-use* gebied in de hogere segmenten van de woningen-, kantoren-, en retailmarkt. Hiervoor stelde het bestuur van de stadsstaat een zelfstandige ontwikkelingsmaatschappij in, hoewel zij wel zelf eigenaar en beheerder van de grond bleef. De ontwikkelingsmaatschappij coördineert, op basis van een masterplan van het Rotterdamse ontwerpbureau KCAP, de gronduitgifte aan ontwikkelende partijen. Dat klinkt als traditioneel actief grondbeleid, maar voordat het zo ver was moest het stadsbestuur eerst een deal sluiten met het Hamburgse havenbedrijf, dat tot aan de jaren '90 de gronden grotendeels beheerde. De haven wilde politieke en financiële steun voor een gloednieuwe containertermi-

nal op de plek van het afgelegen dorpje Altenwerder. Hier is naar verluidt een bedrag van 125 miljoen euro gemeoid geweest, hetgeen uit de grondexploitatie van HafenCity moet worden goedge maakt. Daarnaast is er 300 miljoen euro in een nieuwe metrolijn gestoken, wat in marktconsultaties een cruciale succesfactor voor de ontwikkeling bleek. Ook de sanering en verhoging (met soms wel acht meter!) van de buitendijkse kadegronden moest gedeeltelijk vooraf betaald worden, om maar te zwijgen over kosten van verbeteringen aan de kadewanden zelf. Al met al berekende de ontwikkelingsmaatschappij in 2007 al een totaal publiek investeringsvolume van bijna 1,3 miljard euro in HafenCity, wat nog los staat van de kosten (inclusief overschrijdingen) van de openbare gebouwen in het plan, zoals het beroemde Elbphilharmonie-gebouw. Men verwacht daartegenover vier tot vijf miljard aan private investeringen te genereren.

De grote markt vraag in het HafenCity-gebied zorgt ervoor dat de ontwikkelingsmaatschappij streng en selectief op ingediende plannen kan toezien. Een zeer competente ontwikkelingsmaatschappij zorgt voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding in de afzonderlijke vastgoedprojecten, welke zelfs na de crisis (zei het na vertragingen en herfinancieringstrajecten) nog van de grond komen. Samen met de eerste bewoners is er ontworpen en geïnvesteerd in de openbare ruimte, en de aanleg van de metroverbinding naar de binnenstad en het centraal station vordert gestaag.

Hoewel Hamburg met deze gebiedsontwikkeling nadrukkelijk mikt op het aantrekken en/of vasthouden van



hooggeschoolde arbeidskrachten en het bieden van een toplocatie voor wonen, werken en winkelen, is er gaandeweg wel degelijk geluisterd naar de maatschappelijke kritiek op dit sociaal eenzijdige aanbodprofiel; het gebied moest voor iedere Hamburger wat wils te bieden hebben. De ontwikkelingsmaatschappij heeft hier in samenspraak met stadsplanners op ingespeeld door het organiseren van evenementen op braakliggende terreinen, door tijdelijke gebouwen en voorzieningen in het gebied een plek te geven, en door van de openbare ruimte langs de kades een hoogwaardig verkeers- en verblijfsgebied te maken.

Door de opkomst van De Groenen in de Hamburgse senaat heeft HafenCity sinds 2008 duidelijk zijn duurzaamheidsambities moeten bijstellen. Dit laatste houdt niet alleen in dat gebouwen moeten voldoen aan de hoge bouwfysische- en energiegebruikseisen. Het houdt bijvoorbeeld ook in dat het gebouw zo moet worden ingericht en gebruikt dat er interactie is met de omliggende openbare ruimte. Een interessant voorbeeld is het Duitse hoofdkwartier van Unilever, waar de begane grond openbaar is, waardoor men voor het bereiken van de rivier door het gebouw heen kan lopen. Doordat deze ruimte is ingericht als proeftuin van door het bedrijf geproduceerde levensmiddelen ontstaat er een win-win situatie.

### Het IBA project

Het tweede grote project in Hamburg, de Internationale Bau Ausstellung (IBA), richt zich op het zogenaamde Elbe-eiland en maakt deel uit van het ruimtelijk beleidsplan Sprung über die Elbe. Het Elbe-eiland wordt gekarakteriseerd door havenindustrie, sociale wijken en dun bebouwde groene zones. Ook lopen er door het gebied enkele belangrijke verkeersaders (auto, trein, binnenvaart) en kent het een beschermd moerasgebied. De binnenstad van Hamburg ligt ten noorden van de twee riviertakken die het eiland omgeven, terwijl het geannexeerde stadje Harburg ten zuiden ervan ligt. Het logo van dit strategische project symboliseert de sprong die men vanuit Hamburg naar Harburg wil maken.

Het Elbe-eiland is van oudsher kwetsbaar voor overstromingen, wat de voornaamste reden is dat het tot voor kort weinig aandacht heeft gekregen van beleidsmakers, planners en internationale ontwerpers.<sup>5</sup> Mede hierdoor is het eiland sociaal-economisch zwak ontwikkeld, en heeft het onder de Hamburgers een zeer slecht imago. Om hier langzaam verandering in te brengen is het gebied, na enkele maatschappijbrede ontwerpmanifestaties en marktconsultaties, aangewezen als (steden)bouwkundige

proeftuin in het kader van de IBA 2013. Deze IBA is, kort gezegd, de Duitse variant op de bekende mondiale Expo-evenementen.<sup>6</sup> In de aanloop naar het evenement in 2013 worden op het eiland verschillende projecten op gang

gebracht die het Elbe-eiland uiteindelijk een aantrekkelijk en duurzaam woon- en recreatiegebied voor de Hamburgse middenklasse moet maken. De IBA-periode tussen 2006 en 2013 geldt daarbij slechts als een bescheiden eerste fase: betrokkenen stellen dat er een eeuw voorbij zal gaan voordat het gebied een volwaardig deel van de stad uitmaakt. Met een bouwen en renovatieprogramma van circa 1.800 woningen en ongeveer 100.000 vierkante meter commerciële ruimte wordt door het Hamburgse ministerie van stadsplanning en milieu, samen met voornamelijk woningcorporaties, tot 2013 dus een eerste impuls aan de gebiedsontwikkeling gegeven. De financiering voor alle

projecten is naar eigen zeggen voor 80 procent rond. De stad heeft er een gelimiteerd bedrag van 100 miljoen euro voor beschikbaar gesteld; een budget dat beheerd wordt door een ontwikkelingsmaatschappij met dezelfde naam als het IBA-evenement: IBA Hamburg GmbH.

De herontwikkeling van het centrum van Wilhelmsburg, ooit gebouwd voor havenarbeiders en thans een migrantenwijk, vormt het hart van het IBA project. De urgentie van twee evenementen in 2013 — het IBA zelf en een Internationale Garten Schau (IGS) — zorgt voor het nodige tempo in de publieke besluitvorming. Daarnaast heeft het verantwoordelijke ministerie de ontwikkeling kracht bijgezet

door zelf een verhuizing vanuit de mooie binnenstad naar het kwetsbare Wilhelmsburg aan te kondigen. Dit bespoedigd een benodigde verlegging van de hoofdinfrastructuur (weg en spoor) in het gebied, en de reeds in aanbouw zijnde ontwikkeling van een nieuw ambtsgebouw van 110.000 vierkante meter. Hoewel zelfs ambtenaren die er moeten gaan werken uitgesproken sceptisch zijn over deze

'sprong' naar het Eiland, spreken de concrete bouwwerkzaamheden — hoe kleinschalig ook — hen tegen. Hamburg lijkt vastberaden om de markt langzaam voor het groenrijke gebied te laten warmdraaien.

### De BIDs

In Hamburg vinden, ten slotte, in bestaande stedelijke gebieden verschillende kleinschalige ontwikkelingen plaats binnen het kader van het zogenaamde Business Improvement District (BID) programma. Hamburg was de eerste Duitse deelstaat die BIDs — naar Noord-Amerikaans model — verankerde in de wetgeving. Inmiddels is met dit instrument ook in Nederland ervaring opgedaan.<sup>7</sup>

## STADSVISIES MOETEN INSPIREREN EN MEEBEWEGEN



De BIDs in Hamburg zijn geografisch strak gedefinieerde gebieden waarbinnen private investeringen in de vormgeving, de materialisering en het beheer van openbare ruimte wordt gestimuleerd en beschermd. Gebruikers en eigenaren van vastgoed die zichzelf organiseren kunnen, door afspraken te maken met het ministerie van stadsplanning, gezamenlijk de laatste *free riders* in een BID-gebied dwingen tot deelname. Aan een dwingende maatregel gaan natuurlijk tal van informele en formele gesprekken en procedures vooraf. Op deze wijze wordt dikwijls een gedeeld probleemeigenaarschap en een breed gedragen selectie van private investeringen bereikt. Voor een standaardperiode van vijf jaar wordt dan een gezamenlijke begroting opgesteld ter verbetering van de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Sluit een bepaald aantal (vaak tweederde) van de eigenaren zich aan, dan wordt het initiatief bij wet omgezet in een verplichting en dienen alle eigenaren en gebruikers in het gebied financieel aan de plannen bij te dragen. Voor eigenaren is de bijdrage wel gemaximeerd op tien procent van de Duitse WOZ-waarde. Voor gebruikers, zoals winkelexploitanten, geldt een bepaald percentage van de omzet als maximum.

Een Hamburgse BID doorloopt een viertal fasen: voorbereiding, doorontwikkeling via publieke discussie, besluitvorming middels stemming en uitvoering. Met name de voorbereidingsfase kost veel tijd. Het ministerie heeft hierin faciliterende en consulterende rol, maar laat de regie aan de ondernemers zelf. Wel stellen zij de relevante grenzen: elk BID-plan dient uiteindelijk getoetst te worden door het kantoor van de Oberbaudirektor, c.q. de stadsbouwmeester, welke een enorme invloed heeft op de inrichting

van de stad. Het gaat bij BIDs in Hamburg kortom niet alleen om het wettelijke instrument *sec*: politiek, ondernemerscultuur, en stadsplanning spelen een sterke rol in het slagen van een BID. Het ontstaan van BIDs in Hamburg ligt ook aan het zeer lage basisniveau van de inrichting en het beheer van straten en pleinen. Hoewel het ministerie van stadsplanning dit lage basisniveau erkent, ontbreekt het haar aan de financiële middelen om er structureel iets aan te doen. Investeringen in meer hoogwaardige openbare ruimte, intensieve schoonmaak, fietsstallingsvoorzieningen, extra groenvoorzieningen en kwalitatieve belichting moeten kortom uit de private sector komen. Publieke middelen worden slechts ingezet voor procesbegeleiding van een BID, hetgeen voorkomt dat het instrument een verkapt subsidiemechanisme wordt. Incidenteel worden publieke en private gelden gestapeld, zoals in het geval van schoonmaakwerkzaamheden bovenop het bestaande basisniveau. Tot 2011 heeft de private sector in Hamburg circa 20,7 miljoen euro in de verschillende BIDs gestoken. Daarnaast is er nog eens 21,8 miljoen aan investeringen in voorbereiding. Hoewel het vooralsnog gaat om hoogwaardige werk- en winkelgebieden, wordt er in samenwerking met corporaties nu geëxperimenteerd met de toepassing van BIDs in woongebieden. Een lastige discussie in dit laatste geval is de wens gebieden aantrekkelijker te maken zonder een groot huuropdrijvend effect te veroorzaken, hetgeen politiek en maatschappelijk gevoelig ligt.

### Lessen voor Nederland

Het welvarende Hamburg heeft veel karakteristieken die zelfs voor Duitse begrippen heel specifiek zijn. Econo-





misch, sociaal, bestuurlijk, en historisch is de vergelijking met havensteden in andere Europese landen, zoals Amsterdam en Rotterdam, wellicht zelfs gemakkelijker gemaakt. Maar als we focussen op de wijze waarop de ontwikkeling van de stad sinds 2002 in Hamburg wordt aangepakt, ontdekken we veel verschillen met de Nederlandse praktijk, die gezien het succes van de stad veel lessen in zich dragen. Uit de hiervoor besproken projecten komen er in ieder geval drie naar voren.

1. *Stadsvisies moeten inspireren en meebewegen.* Lang niet iedere Hamburger herkende zich in de visie van een groeiende stad, zoals die in 2002 is door het bestuur van de stadsstaat is neergelegd. Het was en is primair gericht op de midden- en hoge inkomensgroepen die de stad voor de eeuwwisseling vaak verlieten. Het perspectief biedt mens en bedrijf echter in de kern een positief perspectief op de toekomst, compleet met ingewikkelde strategische projecten, aan de hand waarvan investeringen en maatschappelijke discussies op gang konden worden gebracht: men kan er duidelijk wat van vinden.

2. *Kosten gaan voor de baat uit.* In gebieden die bij veel Hamburgers nog niet op de kaart stonden (wat in de jaren negentig voor Hafencity gold, en voor het IBA-gebied nog steeds het geval is) doet de overheid na verregaande consultaties strategische investeringen om 'markt te creëren' en ontwikkelingen op gang te brengen. In gebieden die tot ontwikkeling zijn gekomen, maar een upgrade behoeven (de BIDs) activeert de overheid de private sector en faciliteert zij private investeringen. Kenmerkend is dat de betrokken ambtenaren zich terdege bewust zijn van hun rol en deze op bijna stoïcijnse wijze uitvoeren, zonder naïef te worden over de opportunistische aard van veel marktpartijen. Zij weten dat consequent beleid de risico's voor investeerders reduceert en het de haalbaarheid van private business cases vergroot. Men verlangt hier dan ook betrouwbaar gedrag voor terug.

3. *Let op het proces achter instrumenten.* Visies, masterplannen, BID-constructies; al deze instrumenten zijn waardeloos zonder een goed proces van maatschappelijke debatten, ontwerp wedstrijden, marktconsultaties, en projectonder-

handelingen. In Hafencity heeft dit onder andere geresulteerd in de toevoeging van (tijdelijke) voorzieningen zoals scholen, het houden van evenementen zoals concerten, en het nadenken over de interactie tussen gebouwen en

openbare ruimte zoals bij het Unilevergebouw. Door actief te participeren in de vele maatschappelijke debatten omtrent Hafencity en IBA leren ontwikkelingsmaatschappijen snel bij, en kan er ook inhoudelijke sturing aan worden geven.

De balans tussen economische concurrentiekracht en kwaliteit van leven, welke in de stads-brede visie van Hamburg uit 2002 wordt gepropageerd, krijgt feitelijke betekenis en invulling in de concrete projecten in de stad. Concluderend kan gesteld worden dat de overheid in Hamburg *topdown* investeert waar nodig, en faciliteert waar dat *bottomup* gewenst is. In toenemende mate is mede daarvoor voor de overheid, bewoners en het

bedrijfsleven in Hamburg duidelijk geworden dat zij allen belang hebben bij een goede openbare omgeving. Het is daarmee ook logisch, maar zeker nog niet altijd gangbaar, dat dit gepaard gaat met gezamenlijke inspanning en investeringen. In Nederland kunnen wij van Hamburg leren dat een visie alleen niet loont. Het aankondigen van projecten en het verwachten van resultaten op korte termijn (binnen vijf jaar) is een illusie. Slechts door een langetermijnperspectief te hanteren en strategisch te investeren kan de overheid waarde aan de stad (laten) toevoegen door markt en maatschappij te interesseren in nieuwe ontwikkelingen. Niet alleen loont het om vooruit te kijken en vol te houden, maar ook om mee te bewegen met private initiatieven en maatschappelijke tendensen.

## KOSTEN GAAN VOOR DE BAAT UIT

### Noten

1. Een simpele vergelijking tussen het ppp-inkomen per hoofd van de bevolking op NUTS 2 niveau laat een aanzienlijk hogere welvaart in de Stadstaat Hamburg zien, met euro 47.100 tegenover euro 34.400 in Zuid-Holland. Bron: Eurostat. Daarnaast kent de huizenmarkt een extreem lage leegstand. Zo laag zelfs dat het de markt remt.

2. De Master City Developer (MCD) opleiding is de postnitiële opleiding gebiedsontwikkeling van Erasmus Universiteit Rotterdam, TU Delft en de Gemeente Rotterdam. [www.mastercitydeveloper.nl](http://www.mastercitydeveloper.nl)

3. Dit beleid is ingegeven door Christa Goetsch, senator en vice-burgemeester van Hamburg voor

De Groenen. Deze partij werd onder haar aanvoering in 2004 coalitiepartner in de Hamburgse senaat.

4. Gesprek met dr. J. Thiel, Master City Developer Studiereis, 19 mei 2011, Hamburg.

5. Zie het recent verschenen boekje *Designing City and Port* van Anne Luijten en Gert Urhahn voor meer informatie.

6. Zie [www.iba-hamburg.org](http://www.iba-hamburg.org) voor nadere uitleg en toelichting.

7. Zie het rapport 'Business Improvement Districts in Nederland: draagvlak, vormgeving en voorwaarden van toepassing' van Regioplan Beleidsonderzoek uit 2009.



*Drs. J. (Jeroen) van Haaren is docent stedelijke en regionale economie binnen Erasmus Universiteit Rotterdam en coördinator van de Master City Developer (MCD) opleiding. Dr. ir. T.A. (Tom) Daamen is universitair docent gebiedsontwikkeling binnen de faculteit Bouwkunde van de TU Delft en programmamanager van de Master City Developer (MCD) opleiding.*