

Amsterdam

de dokwerkers van de Zuidas



tekst Jeroen Mensink

De Zuidas is een sprekend voorbeeld van gebiedsontwikkeling op het grensvlak van mondiaal en lokaal. Het gaat niet alleen om investeringen in infrastructuur en vastgoed, maar ook om de relatie met Schiphol en het versterken van de internationale positie van Amsterdam. Sebastiaan de Wilde (NS Stations) en Bert van Eekelen (ARCADIS) schreven – samen met Remko Schnieders – een boek over de geschiedenis van de besluitvorming rondom het project Zuidasdok. In de periode van 2000 tot 2012 hebben zij dat proces, in wisselende samenstelling, zelf van dichtbij meegemaakt. Voor hun boek *De Dokwerkers* gingen ze langs bij de vele sleutelpersonen. ‘Die gesprekken waren niet met mensen die we voor het eerst leerden kennen, maar met bestuurders waar we ook echt mee aan tafel hebben gezeten. Waar we aan gepresenteerd hebben, waar we van gezien hebben hoe ze in de wedstrijd zitten.’



Sebastiaan de Wilde en Bert van Eekelen

Sebastiaan de Wilde:

‘Als dit een nieuw stadscentrum moet worden, dan moeten we niet onderdoen voor wat onze voorouders indertijd op de grachtengordel hebben gedaan. Dat betekent heel hoog inzetten om te zorgen dat het goed wordt. Het is zoveel makkelijker om het voor 20 procent minder net niet goed te doen. Maar daar heb je dan later zo’n spijt van!’

De Zuidas bestaat uit twee complexe opgaven boven op elkaar: een belangrijk stuk stad en een enorme infrastructurele knoop. Dat betekent ook heel veel betrokken partijen, zowel publiek als privaat. Wie ging daar uiteindelijk over? ‘Niemand!’, aldus Sebastiaan de Wilde. ‘Dat is het leuke van dit project, dat ongeacht al die betrokkenen gewoon zijn eigen koers kiest.’ Bert van Eekelen: ‘Wat daarom een sterk uitgangspunt is geweest, is dat de gebiedsontwikkeling nooit afhankelijk is gemaakt van de infrastructuurontwikkeling. Beide hebben hun eigen dynamiek. Men kon door met ontwikkelen en grond uitgeven met het perspectief dat de infrastructuur in de toekomst nog een keer zal worden verbeterd, zonder voor te sorteren op de exacte manier waarop. Omgekeerd is het voor de infrastructuur wel van belang om een idee te hebben waar de gebiedsontwikkeling op koerst, maar zonder in één keer die hele infrastructuur, zowel weg als spoor, te moeten aanpassen.’

Dokmodel

Met de keuze in 2012 voor het dokmodel gaat alleen de A10 onder de grond. Het spoor blijft op dijkniveau, met het station op maaiveldniveau daartussen. Van Eekelen: ‘Eigenlijk is dat het huidige station. Alleen zie je dat nu niet, omdat aan beide zijden de rijbanen van de A10 voor het station liggen. Daar moet je nu onderdoor om in het station te komen, dat is ongelooflijk krap. Het aantal reizigers groeit tegen de klippen op en het station heeft dus sowieso meer ruimte nodig. Eerst gaat die A10 onder de grond en zo zorgen we dat het station weer kan ademen. Op dat moment heeft de ontwikkeling van de stad al baat bij het feit dat de A10 onder de grond gaat. Rondom het

station komt ruimte, zodat het busstation en de trams eindelijk kunnen aanlanden. Ook kan op grotere schaal woningbouw worden toegevoegd, zodat het echt een levendig centrum wordt. In het besluit dat nu genomen is, zit niet meer het hele perspectief van de totale ambitie, maar het is wel zodanig dat iedereen het aan zijn achterban kan uitleggen.'

Het tempo ligt wat lager, maar je ziet de bouwkransen alweer staan.

De Wilde: 'Iedereen heeft hier permanent haast gehad. Haast om het momentum te halen, haast om voor de verkiezingen nog dit, haast om voor de gemeenteraad nog dat. Ook haast om het zelf nog mee te maken. Die extra 900.000 m² vastgoed staan hier op een gegeven moment wel, maar dat duurt gewoon nog 100 jaar. De bestuurders die daar nu voor willen accorderen, gaan dat zelf niet meemaken. Dus moet je accorderen voor een plan, voor een route, voor een toekomst en een fasering. Daarin worden nu intelligente stappen gezet.'

Publiek – privaat

Tot een paar jaar geleden werd nog aan Zuidasdok gewerkt als een grote publiek-private operatie. Van Eekelen: 'Destijds was de gedachte bij de overheid dat private partijen dat proces beter konden managen dan overheidspartijen. Dus was het beleid om hier de markt naar binnen te halen en achter het stuur te zetten. Men verwachtte dat we dan binnen de tijd en binnen het budget het project Zuidasdok voor elkaar gingen krijgen. Maar, met alle respect, dit is en blijft een ingewikkelde puzzel. Dit is en blijft een stuk van de stad en dat kun je niet zomaar even in private handen geven. Nu is Zuidasdok een volledig publieke operatie. Dat de overheden hebben besloten het project met alleen publieke middelen voort te zetten was, mede in het licht van het economische tij, dan ook een bijzonder besluit volgens Van Eekelen.'

Is dat ook een algemeen pleidooi om dergelijke grootschalige, ingewikkelde projecten niet in publiek-private samenwerkingen onder te brengen? **De Wilde:** 'Nee, omgekeerd zelfs. Je moet doen wat passend is. Op zich is PPS een geschikt model, als het een breder belang dient. Maar niet omdat de overheid het niet zelf zou kunnen doen. En vergeet niet dat de private partijen nog altijd aan de lat staan voor de vastgoedontwikkeling. Onder regie van de stad, dat wel.'

Van Eekelen: 'In het denken over publiek-privaat zijn we inmiddels wel een paar slagen verder. Indertijd was het idee dat als de opgave groot, ingewikkeld en risicovol is, private partijen ons maar uit de brand moeten helpen. We kunnen daar nu van alles van vinden, maar we deden met z'n allen aan dit grote circus mee, vrolijk en opportunistisch.'

Sleutelmomenten besluitvorming Zuidas

'Het eerste scharniermoment in de ontstaansgeschiedenis van Zuidasdok was rond 2003/2004, toen publieke partijen er met elkaar niet uit leken te komen', vertelt **Van Eekelen**. 'Het idee ontstond private partijen ook als financier en "ondernemer" aan boord te willen. Dat heeft het denken over het project fors beïnvloed. **De Wilde** voegt toe: 'Het aan boord krijgen van private partijen is vanwege de vastgoedontwikkeling vanaf de eerste dag onderdeel van het denken geweest. Maar echt samen ondernemen in de aanleg van infrastructuur en een station, dat is pas in 2003/2004 ontstaan.'

Van Eekelen: 'Dan zie je een tweede omslagpunt in de periode 2006/2007. Terwijl naar het beoogde resultaat – De Zuidas NV in oprichting – toegewerkt wordt, zie je een onderstroom ontstaan waarbij hele grote vraagtekens worden gezet bij de risico's en de wijze waarop die verdeeld worden tussen publiek en privaat. Dat wordt dan eigenlijk ingehaald door de bankencrisis, later de financiële crisis. Maar zelfs al waren die er niet geweest, dan nog had men het spel waarschijnlijk niet op de wagen gekregen.'

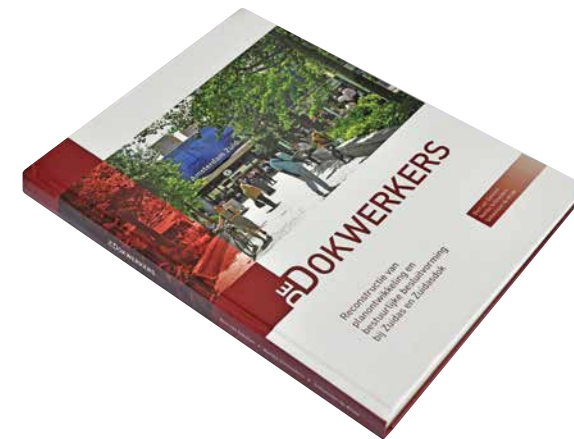


Praktische lessen

- Betrek alle partijen die nodig zijn. Denk niet dat je partijen kunt overslaan, want je komt ze later in het proces alsnog tegen.
- Zorg dat je een goed beeld hebt van het eindresultaat, maar bouw in fases.
- Heb geduld, besluitvorming laat zich niet altijd forceren.
- Houd bij wat er onderweg gebeurt, want je kan het later niet meer terugvinden.

Nergens kennen we voorbeelden van sporen en autowegen die gebroederlijk naast elkaar liggen en tevens een snel groeiend station zo in de klem houden. Meestal ligt het station in de stad en kruisen de wegen en sporen elkaar.

'Van een verdere kanteling is sprake in 2009, als men formeel de veiling van de private partijen afserveert – het einde van de Zuidas NV in oprichting – en het ministerie van Verkeer en Waterstaat weer aan boord komt. Dat is de periode met Rijksadviseur Oosterwijk en zijn opvolger Van den Berg. Zij pleiten ervoor dat iedereen weer in zijn natuurlijke rol optreedt. Maar als je in 2009 zegt: "iedereen in zijn natuurlijke rol", dan moet het hele breiwerk uit elkaar. En dan kost dat tijd om uiteindelijk in 2012 die handtekening voor het nieuwe model te krijgen.'



De Dokwerkers

Reconstructie van planontwikkeling en bestuurlijke besluitvorming bij Zuidas en Zuidasdok
(Neerlands Diep, 2014, ISBN/EAN: 978-90-820563-2-7)

De besluitvorming oprakelen en vastleggen, dat is het bijzondere missie van dit boek. Wie ging erover, waar gingen de discussies over en waarom duurde dat – in de ogen van buitenstaanders – zo lang. Het boek blijft zo dicht mogelijk bij de realiteit. Het laat het proces zien zoals het geweest is, uiteraard met de inzichten van nu en de breedte van alle informatie die beschikbaar was.

Voor die handtekening op maandag 9 juli 2012 zijn de bestuurders overigens niet eens bij elkaar gekomen. Het echte kantelmoment was toen de minister hier op werkbezoek was en zei: "Ik kan me niet voorstellen dat de A10 hier niet onder de grond gaat." En dat was – in de toch gespannen relatie tussen gemeente en Rijk – zowel voor de ambtenaren van het ministerie als voor de ambtenaren van de gemeente Amsterdam een verrassend moment: "wat zegt ze nou?" De minister nam op dat moment een voorschot op de stap die hier daadwerkelijk gezet gaat worden, het onder de grond brengen van de A10.'

Buitenlanders stonden met verbazing te kijken hoe we hier meerdere tunnels tegelijkertijd onder de grond wilden aanleggen. En dan nog eens een station én 900.000 m² vastgoed daar bovenop. Daar geloofden wij in, niemand uitgezonderd.

Bert van Eekelen: 'Een project als dit kun je niet op routine doen, want je komt elke keer weer voor verrassingen te staan. Je leert ongelooflijk veel en het zou zonde zijn om dat niet vast te leggen. Elk perspectief van elke bestuurder, van elke betrokkene, is weer anders.'

Sebastiaan de Wilde: 'We hopen twee dingen. Dat het mensen leert hoe je in zo'n complex project stapt en dat het anderen stimuleert om het voor hun eigen project ook te doen. Dat andere partijen – projectmanagers die ook jarenlang op zo'n project zitten – de moeite nemen om zo'n verhaal eens op te schrijven, om het te delen.'