

Dokmodel als idee-fixe

AUTEURS Geurt Keers & Rob de Wildt

Gemeente Amsterdam pleit al jaren voor een zogenaamd dokmodel, waarbij de infrastructuur van de Zuidas ondergronds wordt aangelegd. Er is echter ook een minder ambitieus en vooral minder risicovol alternatief: het dijkmodel.

Amsterdam koestert al jaren flinke stedenbouwkundige ambities aan de Zuidas, maar er zijn ook al vanaf het begin twijfels. Het Centraal Planbureau (CPB) raamde in 2003 een tekort van bijna een miljard euro voor het favoriete dokmodel. Daarbij gaan de sporen en de rijksweg A10 ondergronds: een complexe operatie om er later bovenop te kunnen bouwen. Het alternatieve dijkmodel kende toen nog een tekort van 'slechts' een half miljard. In het dijkmodel liggen de auto- en spoorweg op een verbreed dijklichaam. Door viaducten wordt voorzien in een onderdoorgang. Het CPB-onderzoek zet ten aanzien van het dokmodel veel vraagtekens bij de baten van die investering voor onze economie en welvaart. De luxe locatie zou vooral tot verplaatsing van bedrijvigheid leiden, terwijl er maar weinig groei van is te verwachten. Dat er in Amsterdam al lange tijd meer kantoorruimte leeg staat dan het dokmodel in dertig jaar toevoegt, liet het CPB als conjuncturele rimpel nog onbesproken, maar vijf jaar later is de leegstand nog steeds fors.

Daarna volgde de studie Brinkman naar de gewenste opzet van het project en de opstartpoging van een Zuidas NV waarin Rijk en gemeente op zoek gingen naar private deelnemers. Amsterdam wist het Rijk mee te krijgen in een pleidooi voor het dure dokmodel. En door het dok meteen maar in twee verdiepingen uit te voeren zou het allemaal

beter te doen zijn. Een risicoanalyse van het project van eind 2007 telt zo'n tachtig primaire risico's, variërend van het ontbreken van een heldere doelstelling tot luchtkwaliteitsproblemen en van afstemming van de tunnels op de bovenbouw tot veiligheid en bouwkosten. Dat een begrotingsreserve van veertig procent volstaat, is twijfelachtig: meestal gaat dit soort projecten meerdere malen over de kop.

Het alternatief is even ambitieus, maar minder risicovol.

Nut en noodzaak?

Het is duidelijk dat Amsterdam grote ambities heeft, maar wat levert de geplande investering precies op? Het samenklonteren van kantoren heeft beperkte waarde. Bereikbaarheid is veel belangrijker. Dit werd eind jaren zeventig al geconstateerd, toen het bankwezen vanuit de binnenstad locaties aan de stadsrand opzocht. Een strategische locatie, goed in het zicht, heeft meer waarde dan kantoren op elkaars lip. De huidige Zuidas biedt bereikbaarheid én zichtlocatie. Dat is de kracht en die blijft in het dijkmodel in stand. In het dokmodel verdwijnt de as onder het beton en gaat de waarde van de zichtlocatie verloren. Een concentratie van gebouwen op een kleine gebied vergroot de files, die in de tunnel onder het dok komen te staan. De A10 is nu al dichtgeslibd, en dat reduceert de aantrekkingskracht voor nieuwe vestigers. Hoezo internationale toplocatie, als die niet goed met de

auto bereikbaar is? Hoe kan het verkeer doorstromen bij de aanleg van het dok, die meer dan tien jaar gaat duren?

En dan is er nog het argument dat de A10 een stedenbouwkundige barrière vormt tussen de stadsdelen Buitenveldert en Zuid. Of bedrijven, bewoners en bezoekers dat zo ervaren, is nooit onderzocht. Menigeen in Buitenveldert vindt de afstand tot de drukke kant van de stad misschien wel prettig. De verbindingen onder de infrastructuur door of eroverheen kunnen beter, maar daarvoor is geen kostbaar dok nodig. Sowieso kan een zichtlijn tussen Zuid en Buitenveldert geen investering van miljarden rechtvaardigen. Er is, kortom, alle reden om te kijken naar een alternatief.

Alternatief

Dat alternatief is het dijkmodel. Geen kostbare overkluizing, maar juist een aparte baan waarin weg- en spoorverbindingen kunnen worden verbeterd en geïntensiveerd. Het verlies van het dok en de daarmee verbonden kosten en opbrengsten levert per saldo een besparing op.

Tabel 1: Vergelijking tussen het dok- en het dijkmodel.

	Dokmodel	Dijkmodel
Kantoor (bruto vloeroppervlak)	900.000 m ²	300.000 m ²
Woonruimte	900.000 m ²	300.000 m ²
Winkels / Voorzieningen	300.000 m ²	70.000 m ²
Totale Kosten	2.450 mln. euro	1.100 mln. euro
Totale Baten	1.650 mln. euro	600 mln. euro
Netto constante waarde t.o.v. nulalternatief	- 900 mln. euro	- 550 mln. euro

Bron: Kengetallen kosten-batenanalyse project 'Zuidas Amsterdam', CPB (2003).

De overstap van het dok- naar het dijkplan is voor de gemeente ook eigenlijk niet echt een probleem. "Nee, dan komt het dijkmodel er gewoon. Alleen verlies je dan zes- à zeventuizend woningen," aldus wethouder Stadig in 2003. De toplocatie kan er dus komen zonder de forse extra kosten voor het dokmodel, en dat is ook logisch. De Zuidas is er namelijk al: een reeks van prominente kantoren langs de A10. Het is overigens nog maar de vraag of er met het dijkmodel echt vierkante meters verloren gaan. Als het plangebied wordt verruimd langs de echte Zuidas van Schiphol tot IJburg/Almere is er volop mogelijkheid om het bouwvolume te verveelvoudigen ten opzichte van de geplande bebouwing op het dok. In plaats van de dokkantoren biedt de hele zuidzijde van de A10 ruime verdichtingsmogelijkheden: het enorme terrein voor langparkeren bij Schiphol kan worden verstedelijkt, Buitenveldert vraagt om herstructurering langs de treurige De Boelelaan, rondom station Amsterdam Amstel komen aantrekkelijke nieuwbouwlocaties, en ook Diemen kan langs de A10 vernieuwen. De

weg- en OV-infrastructuur kan het allemaal verbinden en spreiden. Het verlies aan woningen op het dok kan worden gezien tegen de ruimte voor zo'n 50.000 woningen die in Amsterdam nog te vinden is, deels op bovengenoemde locaties.

Door deze vergroting van het plangebied kan aanzienlijk bespaard worden op de complexiteit van het project. Er is voldoende bouwvolume om tekorten te dekken. Er kan meer geld worden gestoken in verbetering van de infrastructuur rondom Amsterdam om de huidige en toekomstige Zuidas te ontlasten, of juist in de kwaliteit van de infrastructuur ter plekke. De gewenste treinachtige metro kan voorzien in de hoogwaardige verbinding, want het is de afgelopen twintig jaar een warboel geworden op station Amsterdam Zuid met een spoorlijn, sneltram en metro naast elkaar en de Noord/Zuidlijn nog op komst. Met een realistischer plan had Amsterdam zich veel kosten van planontwikkeling en lobby kunnen besparen en slagvaardiger met de uitvoering aan de gang kunnen gaan. Kostbare jaren zijn verloren gegaan en gaan nog steeds verloren. Nut en noodzaak van de bebouwingsconcentratie op het dok ontbreken.

Flexibel plannen

De afgelopen tien jaar zijn geleidelijk stappen gezet in de besluitvorming over de toekomstige infrastructuur aan de zuidzijde van Amsterdam. Het is te voorzien dat ook de komende dertig jaar nog allerlei aanpassingen wenselijk zullen zijn, afhankelijk van de vraag hoe de economie en de Randstad zich verder ontwikkelen. Het grote mankement van het dokmodel is dat er na aanvang van de bouwwerkzaamheden geen aanpassingen meer mogelijk zijn. Het dan nog toevoegen of aanpassen van een OV- of wegspoor is onmogelijk, en de overlast tijdens de aanleg is enorm.

De grote winst van publiekprivate samenwerking is dat vreemde ogen dwingen. Dat de private partijen het voorgestelde plan niet zien zitten, is een waardevol signaal dat dwingt tot heroriëntatie bij de overheid. Na vijf jaar is het ook tijd voor een nieuwe analyse van de maatschappelijke kosten en baten, waarbij de alternatieven moeten worden betrokken. Een heroriëntatie zou verder moeten gaan dan het bijspijkeren van het programma, een bijdrage voor sociale huurwoningen of het bijlappen van meer overheidsgeld voor te complexe infrastructuur. In 1992 sneuvelde de publiekprivate planvorming voor het Amsterdamse waterfront (Joeffers) aan zijn megalomane opzet, vooral door de kostbare overkluizing van het spoor op het Oosterdokseiland. Bij de herziening van de plannen in 1992 heeft het weglopen van private partijen een heilzaam effect gehad en is men van een overspannen 'grand design' overgestapt op pragmatische uitwerking van deelplannen. Bestuurders moeten dan wel in staat zijn of gedwongen worden hun idee-fixe los te laten.

Geurt Keers (Geurt.Keers@rigo.nl) en Rob de Wildt (Rob.de.Wildt@rigo.nl) zijn werkzaam als partners bij RIGO Research en Advies. Dit artikel is gebaseerd op twee stukken die eerder verschenen in Cobouw, het dagblad voor de bouwsector.