

Amsterdam krijgt de Zuidas die ze verdient

AUTEUR Stan Majoor

FOTOGRAFIE Liselotte Dijkers

In een periode waarin de concurrentiepositie van Nederland volgens velen sterk onder druk staat, wordt veel verwacht van het Amsterdamse megaproject Zuidas. Het recente verleden van het project laat echter zien dat het in evenwicht brengen van economische, sociale en ruimtelijke doelstellingen in het gebied moeizaam verloopt. Op een cruciaal moment voor de toekomst van het project zal de discussie over de Zuidas een nieuwe vorm moeten krijgen.

De eerste tien jaar heeft de Zuidas zich politiek en ruimtelijk gezien vrij geruisloos ontwikkeld. In een relatief lege strook land zijn enkele grote kantoorcomplexen neergezet. Grote overheidsinvesteringen zijn tot nog toe niet noodzakelijk geweest en evenmin hebben veel bewoners overlast ondervonden. Onder een over het algemeen gunstig economisch tij heeft de Zuidas zich ontwikkeld tot een Nederlandse toplocatie voor de zakelijke, financiële en juridische dienstverlening. Om het met veel allure gepresenteerde toekomstbeeld van een bruisende stedelijke plek waar te maken – dat een belangrijke rol speelt in het verbinden van de economische en de ruimtelijke en sociale ambities van het project – breekt er nu echter een cruciale fase voor het project aan.

Vragen

Volgens de plannenmakers is het dokmodel, een 1,2 kilometer lange tunnel voor snelweg en spoor, een fysieke voorwaarde om een aaneengesloten gebied te realiseren waarin een miljoen vierkante meters kantoren, woningen en voorzieningen kunnen worden gerealiseerd. De lokale overheid is altijd optimistisch geweest over het plan. Zij committeerde zich al vroeg aan het principe dat alle erfpachtopbrengsten van de Zuidas in het dokmodel worden geïnvesteerd. Volgens de huidige rekenmodellen stelt Amsterdam daarom bijna 1,2 miljard euro in (toekomstige) grondopbrengsten in het gebied ter beschikking om het dokmodel mogelijk te maken.

Na een lang ambtelijk en politiek proces onder leiding van oud-minister en voorzitter van de brancheorganisatie Bouwend Nederland Elco Brinkman groeide vanaf 2004 de steun voor de Zuidas in politiek Den

Haag. Ook Verkeer en Waterstaat en VROM hebben inmiddels grote subsidies voor het project toegezegd. Om risico's te spreiden en meer marktgericht te werken werd besloten om met enkele grote particuliere partijen een Zuidas Onderneming op te richten, die het dokmodel realiseert en de gronden exploiteert. De zes geïnteresseerde partijen hebben de gemeente echter onlangs laten weten dat ze de risico's van deelname op dit moment te groot vinden. Door tegenvallers bij de Noord/Zuidlijn, een metrolijn in aanbouw, heeft de gemeente Amsterdam zelf ook weinig financiële reserves.

Dit feit, met in het achterhoofd de groeiende vraagtekens over de



status van Amsterdam in de internationale concurrentie om hoofdkantoren, de ontmanteling van ABN AMRO – een cruciale speler in de ontwikkeling tot nu toe – en de recente missers bij andere grootschalige prestigeprojecten, zoals de HSL-Zuid en de Betuweroute, leidt tot belangrijke vragen over de toekomst van Nederlands nieuwste megaproject. Is het huidige plan voor de Zuidas economisch, sociaal en ruimtelijk overtuigend genoeg om een overheidsinvestering van rond de twee miljard euro te rechtvaardigen? Welke rol krijgen particuliere partijen in de ontwikkeling en het bestuur van het gebied? Zal het dokmodel de Zuidas helpen in de internationale concurrentiestrijd, of is het slechts een dure ontwerpoplossing die een meer gefaseerde ontwikkeling van het project juist in de weg staat? En meer algemeen: waar staat de Zuidas eigenlijk voor en waar zou het voor kunnen en moeten staan?

Laat het een coalitie zijn tussen een ondernemende overheid en bedrijfsleven met verantwoordelijkheidsgevoel.

Dokmodel: duivels dilemma

Het dokmodel speelt in de discussies over de Zuidas een belangrijke rol. Het is een inhoudelijk baken dat het gebied identiteit kan verlenen. Voor de gemeente Amsterdam – en gaandeweg ook voor enkele grote particuliere partijen – is het hét symbool geworden van de grote ambities voor een intensief bebouwd gemengd stedelijk gebied. Nu het plan langzaam de weg aflegt van initiële schets naar uitgewerkt plan ontvouwt zich een duivels dilemma. Enerzijds is de verleiding groot om in een situatie van economische onzekerheid en een armlastige gemeente te kiezen voor een pragmatischer kleinschaliger ontwikkelingsstrategie – net als begin jaren negentig aan de Zuidelijke IJouever is gedaan. Zonder dokmodel verdwijnt een zware financiële last, maar kan nog steeds een fors vastgoedprogramma worden gerealiseerd. De zo vurig gehoopte ‘heling’ van de twee kanten van de infrastructuurbundel kan dan alleen uitgewerkt worden rond het stationsgebied. De plannen moeten zich dan verder richten op het verbinden van de noord- en zuidstrook van de Zuidas met het ‘achterland’, respectievelijk Amsterdam-Zuid en Buitenveldert.

Het verschil met de Zuidelijke IJouever, waar een gefaseerder ontwikkelingsmodel uiteindelijk niet ten koste is gegaan van de kwaliteitsambitie, is echter dat een dergelijk scenario bij de Zuidas een unieke kans laat liggen. Wanneer nu niet wordt gekozen voor een dokmodel, zal de infrastructuur zich op de bestaande dijk autonoom gaan ontwikkelen. Nog meer rijstroken en spoorbanen kunnen in de toekomst nooit meer in een dokmodel worden ‘gevangen’.

De fixatie op dit dilemma, hoe interessant ook, verstart momenteel de besluitvorming en het denken over de Zuidas. Er kan probleemloos nog jarenlang zonder resultaat verder gerekend en onderhandeld worden over allerlei varianten, investeringsmodellen en risicospreidingen over de verschillende partijen. Het is inmiddels duidelijk dat een dokmodel

een erg dure en onzekere investering is en dat de directe financiële baten uit grondopbrengsten nog onvoldoende helder zijn. Een mogelijke uitweg is om de stedelijke ambitie die het dokmodel mogelijk maakt meer te radicaliseren, het economisch profiel te verbreden, de besluitvorming rond het project meer te politiseren en de Zuidas te positioneren als een innovatieve vorm van partnerschap tussen overheid en particuliere sector op het raakvlak van economische ontwikkeling en ‘nieuwe stedelijkheid’.

Stedelijke ambitie radicaliseren

Het dokmodel kan een mooi staaltje technische engineering worden, maar dat is alleen waardevol als de opbrengst veel meer is dan het onder de grond brengen van infrastructuur. Buitenlandse investeerders zullen nooit alleen vanwege het dokmodel in de Zuidas investeren. Een aantrekkelijke optie om de meerwaarde van de Zuidas te vergroten, is het verder radicaliseren van de stedelijke ambitie. Daarmee heeft het gebied meer kans om, in tegenstelling tot de huidige situatie, een integraal en gewaardeerd deel van de stad te worden. Op de Zuidas kan, vooral rond het station, een stedelijke gebied ontstaan dat in de binnenstad van Amsterdam onmogelijk is: een perfect ontsloten driedimensionale ruimte waarin nieuwe winkel- en ontspanningsformules samengaan met hoogwaardige kantoor- en woonlocaties in directe verbinding met de binnenstad en luchthaven Schiphol. De radar van Schiphol voorkomt nu nog hoogbouw hoger dan 105 meter, maar daar zou metertijd een technische oplossing voor gevonden kunnen worden.

Een radicalere stedelijke ambitie zou samen moeten gaan met het accommoderen van minder economisch renderende functies, die wel een duidelijke stedelijke uitstraling hebben of veel publiek aantrekken. Hiermee kan voorkomen worden dat het een elitair gebied wordt met alleen topkantoren, dure woningen en winkels. Er zou bijvoorbeeld ook ruimte moeten zijn voor cultuur, (etnisch) ondernemerschap en goedkopere woningbouw. Sommige van de huidige plannen zijn inspirerend, maar in deelprojecten als Mahler 4 domineren luxe kantoren waardoor de stedelijke beleving tegenvalt. Ook het functioneren van de publieke ruimtes en ambities voor een interessant kunstprogramma komen moeilijk op gang. In dergelijke deelprojecten is nog nauwelijks duidelijk wat het streven naar intensieve en gemengde stedelijkheid in de praktijk betekent en welke meerwaarde het heeft. De continue angst van de gemeente dat de Zuidas een concurrent wordt voor de omliggende winkelgebieden remt de innovatie van het project af. Het is duidelijk in het belang van het project dat er een veel ambitieuzer stedelijk profiel komt dan op dit moment in de plannen en de gebouwde ‘werkelijkheid’ domineert.

Economische profiel verbreden

De financiële onzekerheden hangen niet alleen samen met de bouwkosten van het dokmodel, maar vooral ook met de toekomstige positie van Amsterdam in de concurrentiestrijd om hoogwaardige economische functies die het leeuwendeel van de Zuidaspercelen moeten gaan vullen. Het afgelopen decennium heeft de Zuidas zich snel ontwikkeld tot een toplocatie voor Nederlandse juridische en financiële dienstverlening. Het is echter ook duidelijk geworden dat de positie van

Amsterdam als internationaal financieel centrum onder druk staat, vooral als het gaat om het aantrekken van grote internationale hoofdkantoren. Het is dan ook noodzakelijk om het economisch profiel van het project in de toekomst te verbreden. In de nieuwste plannen wordt al uitgegaan van kleinschaliger kantooroppervlaktes. Bij een radicalisering van de stedelijkheid, zoals hierboven bepleit, past ook een grotere aandacht voor meer creatieve economische sectoren, waarin Amsterdam een sterke nationale en internationale positie heeft, zoals (nieuwe) media, mode en architectuur. Juist deze sectoren willen zich ook graag aan meer stedelijke locaties binden.

Politiseren van besluitvorming

Om deze inhoudelijke vernieuwingen te realiseren, is het ook van belang kritisch te kijken naar de beslotenheid waarin het debat en de besluitvorming over het project op dit moment plaatsvindt. Voor zowel de legitimatie van de forse overheidsinvestering als het uiteindelijke karakter van het gebied is het belangrijk om de discussies en besluitvorming verder te politiseren. Misschien schrikken particuliere partijen daarvan en lijkt het in strijd met het vaak gehoorde 'stroomlijnen' van besluitvorming, maar het is een belangrijke voorwaarde om de maatschappelijke acceptatie te vergroten en de kwaliteit van de projectvoorstellen te verbeteren.

Een door het bedrijfsleven gedomineerde Zuidas Onderneming lijkt een effectief vehikel om het project te implementeren, maar is zonder maatschappelijk gezicht potentieel gevaarlijk. Op dit moment pleiten de geïnteresseerde banken al voor grotere zeggenschap in de Zuidas Onderneming. Er zal een balans moeten worden gezocht tussen het benutten van hun ondernemerschap en de maatschappelijke doelstellingen van het project. Inherent belangentegenstellingen, puur financieel rendement versus verrassende stedelijke functies die minder economisch renderen, maken het noodzakelijk dat de gemeente instrumenten in handen houdt om haar eigen sociale en ruimtelijke agenda vorm te geven.

Een technische oplossing kan zijn om particuliere investeerders op bepaalde percelen meer bouwoppervlak of bouwhoogte te gunnen in ruil voor een materiele of immateriële bijdrage in meer maatschappelijke doelstellingen, zoals goedkope woningen, openbare ruimte of cultuur. In het buitenland zijn daar interessante resultaten mee behaald, vooral in situaties waarin particuliere partijen een dominante rol speelden in de gebiedsontwikkeling. In de vorm van prijsvragen met een duidelijke publieke component zouden verschillende projectvarianten meer openbaar bediscussieerd kunnen worden.

Daarnaast is het belangrijk dat stedelijke ontwikkeling breder wordt opgevat dan het bestemmen van grond of het uitonderhandelen van projecten. Leg niet alles van te voren vast, durf initiële ideeën te heroverwegen, betrek bewoners en gebruikers. Laat de Zuidas Onderneming bovendien leiden door een bestuur dat met beide benen in de maatschappij staat.

Breder verband

Ten slotte is het belangrijk om het project breder te definiëren dan de rekensom van kosten en opbrengsten op de twee vierkante kilometer, omdat ook de krachten die het toekomstige stedelijke en economische

karakter van de Zuidas beïnvloeden dit postzegelniveau overstijgen. Steeds meer dringt het door dat er allerlei factoren zijn die de aantrekkingskracht op het bedrijfsleven en bewoners van plekken, steden en regio's bepalen, maar die niet ruimtelijk te ontwerpen zijn. De Zuidas kan een belangrijke troefkaart zijn om de concurrentiepositie van Amsterdam te versterken, maar de invloed ervan op zich is beperkt. Aspecten als de kwaliteit van het onderwijs en bestuur en meer in het algemeen de kwaliteit van de fysieke, sociale en culturele leefomgeving bepalen steeds vaker waar internationale bedrijven in de dienstensector zich vestigen. Waar deze kwaliteiten beschikbaar zijn, vestigt zich immers ook graag het hoogopgeleid arbeidspotentieel waar deze bedrijven zo sterk naar op zoek zijn. De paradox van projecten als de Zuidas is dat de voorgestane 'projectmatige' manier van werken zich fixeert op de ontwikkeling van het gebied zelf en dat het belang van deze invloedssferen wordt onderschat. Het is dan ook belangrijk dat de ontwikkeling van de Zuidas wordt gezien als een ruimtelijk project binnen een veel bredere opgave om de economische, sociale, culturele en ecologische ontwikkeling van Nederland als woon-, leef- en vestigingsplaats te versterken.

De Zuidas is daarbinnen zeker niet de redding voor de Nederlandse economie, maar zij kan wel staan voor een innovatieve aanpak met een betekenis die het projectgebied overstijgt. Het project kan een coalitie worden tussen een ondernemende overheid en een bedrijfsleven met verantwoordelijkheidsgevoel, die zowel economische als maatschappelijke doelstellingen dient. Het zal vooral de kwaliteit en de openheid van het debat rond het project zijn die voor het overgrote deel bepalen hoe die coalitie functioneert en welk soort Zuidas Amsterdam en Nederland krijgt en verdient.

Stan Majoor (s.j.h.majoor@uva.nl) is als planoloog en bestuurskundige werkzaam bij de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

Boomgaard, J. (ed.) (2008) Highrise – common ground. Art and the Amsterdam Zuidas area. Amsterdam: Valis.

Brenner, N. (2004) New state space. Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

Engelen, E.R. (2007). 'Amsterdammed'? The uncertain future of a financial center. *Environment and Planning A* 39, 6, pp. 1306-1324.

Gemeente Amsterdam (2007) Visie Zuidas 2007. Amsterdam.

Soetenhorst, B. (2008) Deal Zuidas staat op springen. *Het Parool*, 27 mei 2008.

Majoor, S.J.H. (2005) Paradox van grote projecten. *Rooilijn* 38, 2, pp.57-63.

Majoor, S.J.H. (2008) Disconnected innovations. New urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona. Delft: Eburon.

Moulaert, F., A. Rodríguez & E. Swyngedouw (eds.) (2003) The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities. Oxford: Oxford University Press.

Sagalyn, L.B. (2007) Public/private development, lessons from history, research and practice. *Journal of the American Planning Association* 73, 1, pp. 7-22.