

**BERT VAN EEKELN** is directeur van PRC en was lid van het adviesteam van Van den Berg in 2009. Inmiddels is hij betrokken bij de gezamenlijke projectorganisatie van Rijkswaterstaat, ProRail en Zuidas Amsterdam.

- Ondergronds
- Objectieve in  
mogelijk, op

**BERT VAN EEKELN**

## LESSEN VAN DE ZUIDAS

**Uit vijftien jaar ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam maakte Bert van Eekelen de voorlopige balans op. Hij komt tot de conclusie dat de omvang een project als de Zuidas ingewikkeld en feitelijk onhandelbaar maakt. Met zijn dinergasten deelde hij de lessen die sindsdien getrokken zijn, en hij gaf daarbij een eerste vertaling naar een ander soort afwegingsproces.**

Een afwegingskader ondergronds vs. bovengronds bouwen is geen generiek instrument dat altijd en overal kan worden toegepast. De ervaringen met de dokzone van de Zuidas laten zien dat de criteria om te beoordelen óf een oplossingsvariant een goede keuze is, sterk afhankelijk zijn van de belanghebbenden en de doelen die zij nastreven. Andere lessen zijn dat de criteria in de loop van de tijd kunnen veranderen en dat bij grootschalige projecten met een lange looptijd ruimte moet zijn voor tussentijdse aanpassingen.

Ruim vijftien jaar geleden is gestart met de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas. Dat is gebeurd vanuit de overtuiging dat het gebied, met zijn goede aansluitingen op hoofdwegen, spoor, metro en de nabijheid van luchthaven Schiphol, een aantrekkelijke vestigingslocatie is voor nationale en internationale bedrijven. Het WTC, de VU, het VUMC en de RAI hadden al eerder voor deze locatie gekozen. Met de komst van de internationale hoofdkantoren van ABN AMRO en ING komt het gebied echt op de kaart.

### **Internationale toplocatie**

De Zuidas is een corridor van A10, trein en metro tussen Amsterdam-Zuid en Buitenveldert. Al vrij snel blijkt dat de infrastructuur in deze corridor in de toekomst aanzienlijk moet worden uitgebreid vanwege ontwikkelingen als de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere, het project openbaar vervoer Schiphol, Amsterdam, Almere, Lelystad en bijvoorbeeld de aanlanding en het doortrekken van de Noord/Zuidlijn. Om de infrastructuur beter in het gebied in te passen en ruimte te creëren voor een hoogstaand woon- en werkklimaat, ontstaat het plan om de hoofdinfrastructuur ondergronds te brengen. Een unieke gelegenheid voor het creëren van een internationale toplocatie, een tweede centrum van Amsterdam. Het plan om de infrastructuur ondergronds te brengen, staat bekend als het dokmodel.

### **Zuidas-onderneming**

De minister van Financiën en B&W van Amsterdam besluiten in 2005 dat voor de realisatie van het dokmodel een Zuidas-onderneming moet worden opgericht, waarbij de aandelen voor zestig procent in handen zijn van private partijen. Het idee is dat op deze manier allerhande risico's goed te beheersen

zijn, zodat het grote, complexe project, anders dan veel andere projecten, binnen de oorspronkelijke planning en het budget wordt gerealiseerd. Tijdens de planvorming in de periode 2005-2007 wordt gekeken hoe de opbrengsten van het project verder zijn te versnellen en te maximaliseren. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar een kortere bouwtijd en het vervroegen van de gronduitgifte boven het dok. Dat leidt tot de keuze om de auto- en metrotunnels te stapelen en het geheel van trein- en metrotunnels extra diep aan te leggen, zodat bovengronds minder ruimte nodig is voor stationsfuncties, nutsvoorzieningen en logistieke ruimten, en daar dus meer commercieel vastgoed kan worden ontwikkeld.

### ‘Je kiest voor de zekerheid van de kosten, de waarschijnlijkheid van extra kosten en de onzekerheid van de inkomsten’

#### **Toename risico's**

Opvallend is dat er in deze periode beperkt gewicht wordt toegekend aan de toename van de bouwrisico's. De geplande tunnels steken inmiddels ruim achttien meter diep en liggen op circa vijf meter van de bestaande belendingen. Berekeningen laten zien dat de grenzen daarmee behoorlijk worden opgezocht, maar technisch is het niet onmogelijk. De heersende gedachte is dat benodigde aanvullende risicoreducerende maatregelen geen substantieel effect zullen hebben op de totale investering. Bovendien gaan de private partijen ervan uit dat alle bouwgerelateerde risico's een-op-een bij de aannemende partijen worden neergelegd. Als die de risico's niet accepteren, is er wat hen betreft geen project.

#### **Rijksadviseur**

In 2008, vlak voor de voorgenomen veiling van de aandelen van de Zuidas-onderneming, haken de private partijen af. Het project is voor hen te groot en ingewikkeld geworden, waarbij vooral de risico's van de aanleg van de infrastructuur en de koppeling van deze infrastructuur aan het beoogde bovenliggende vastgoed een rol spelen. Het project is een monoliet geworden, zowel fysiek als qua besluitvorming. Uitspraken van betrokkenen zijn onder andere 'Als je A zegt, zit je vast aan het gehele alfabet' en 'Je kiest voor de zekerheid van de kosten, de waarschijnlijkheid van extra kosten en de onzekerheid van de inkomsten'. Om uit de ontstane impasse te komen, wordt een rijksadviseur aangesteld die moet onderzoeken of en, zo ja, onder welke condities een verdere ontwikkeling van een Zuidas-dok mogelijk is als een 'normaal' publiek project.

#### **Dok boven water**

Jan Willem Oosterwijk, voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en inmiddels voorzitter van de Raad van Bestuur van de Erasmus Universiteit, gaat met deze opdracht aan de slag. Na gesprekken met diverse betrokkenen concludeert hij al snel dat publiek opdrachtgeverschap aan rijkszijde alleen wordt overwogen als de kosten en risico's van het project drastisch worden verminderd. Rijkswaterstaat pleit ervoor dat de tunnels

boven het grondwater worden aangelegd, zodat er geen diepwanden en onderwaterbeton nodig zijn. Daarmee is het idee van een 'dok boven water' geboren. Consequentie van deze keuze is dat de openbare ruimte en de wegen die de dokzone kruisen, meer dan vijf meter boven het maaiveld komen te liggen. Bovendien zijn ingrijpende tijdelijke maatregelen nodig tijdens de aanleg van dergelijke tunnels boven het maaiveld. Bij de gemeente Amsterdam ontstaat onrust over de voortvarendheid waarmee Rijkswaterstaat de plannen voor een dok boven water lijkt door te drukken.

#### **Haalbare businesscase**

Als Oosterwijk ernstig ziek blijkt te zijn, wordt hij opgevolgd door Dirk Jan van den Berg, voormalig Nederlands ambassadeur in China en ondertussen voorzitter van het College van Bestuur van de TU Delft. Hij krijgt als opdracht om samen met de gemeente Amsterdam, Rijkswaterstaat, ProRail en het College van Rijksadviseurs alternatieven voor het Zuidas-dok uit te werken. Het gaat daarbij zowel om het 'dok boven water' als andere opties die een aantoonbaar uitzicht bieden op een haalbare en beheersbare businesscase. De beoogde alternatieven moeten zorgen voor een reductie van de kosten en verzekerbare risico's en een stedelijke inpassing mogelijk maken die past bij een internationale toplocatie. Van den Berg krijgt daarnaast de opdracht een voorstel te maken voor de 'governance' en structurering van het project dat ruimte laat voor toekomstige betrokkenheid van private partijen.

### ‘Decomposing, debundling en dephasing’

#### **Eigen aanpak**

Van den Berg kiest een eigen aanpak. In samenspraak met Rijkswaterstaat, ProRail, de gemeente Amsterdam en de rijksadviseurs en spoorbouwmeester stelt hij vooraf criteria vast waaraan de stad en het station moeten gaan voldoen. Vervolgens ontwikkelt hij samen met het onder Oosterwijk gevormde team drie alternatieven: een dok onder de grond, een dok half in de grond en een dok boven de grond. Bij de ontwikkeling van deze drie alternatieven gaat hij uit van *decomposing*, *debundling* en *dephasing*. Hij zorgt ervoor dat infrastructuur, station en onroerend goed weer afzonderlijke projectonderdelen zijn, die niet volledig van elkaar afhankelijk (decomposing), hij haalt de infra voor auto, trein en metro uit elkaar (debundling) en hij knipt het project op in duidelijk te onderscheiden fasen (dephasing).

#### **Gezamenlijk proces**

Als volgende stap werkt een ontwerpteam met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de gemeente Amsterdam, ProRail, NS, Schiphol, Ingenieursbureau Amsterdam en Ingenieursbureau Arcadis de drie alternatieven uit. Deze aanpak zorgt ervoor dat het ontwerpen voor het eerst in de dokontwikkeling een gezamenlijk proces wordt, waarbij wordt onderzocht hoe elk alternatief zodanig kan worden geoptimaliseerd, dat het zo goed mogelijk voldoet aan de vooraf vastgestelde beoordelingscriteria: 'ieder alternatief in eigen kracht'. De drie alternatieven worden gehouden tegen de eerder genoemde beoordelingscriteria. Vervolgens worden de drie alternatieven beoordeeld aan de hand van

de eerder genoemde beoordelingscriteria. Hierbij wordt onder andere duidelijk dat het alternatief ‘dok half in de grond’ uiteindelijk wellicht acceptabel zal zijn, maar tijdens de bouw – die circa vijftien jaar zal duren – tot gevolg heeft dat de noord-zuidverbindingen geblokkeerd worden als er geen dure en ingrijpende tijdelijke maatregelen worden getroffen. Ook wordt helder dat dit alternatief en het ‘dok boven de grond’ weinig tot geen ruimte bieden om de plannen tussentijds bij te sturen als daartoe in de toekomst onverhoopt aanleiding zou zijn. Het ‘dok onder de grond’ kent deze bijsturingsmogelijkheid, zogenaamde switchopties, wel.

#### **Draagvlak**

Eind januari 2010 blijkt in een bestuurlijk overleg met de betrokken ministeries, de gemeente Amsterdam, de stadsregio en de provincie Noord-Holland dat er draagvlak is voor het ‘dok onder de grond’. Dit is weliswaar het duurste, maar volgens de partijen ook het meeste kansrijke alternatief. Met de beste mogelijkheden voor een aantrekkelijk stedelijk centrum, de minste overlast van tijdelijke maatregelen en de meeste mogelijkheden tot bijsturen van de plannen. De partijen zeggen daarom toe hun financiële bijdragen na te komen die ze in de bestuursovereenkomst van 2006 hebben toegezegd, en besluiten een gezamenlijke projectorganisatie op te richten die verdergaat met de plannen conform de aanpak ‘Sneller & Beter’, die is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Elverding.

#### **Ambitiedocument**

De gemeenschappelijke opdrachtgeversorganisatie van de ministeries van Infrastructuur & Milieu, Economische Zaken en Financiën, de provincie Noord-Holland, de stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam, onder voorzitterschap van Dirk Jan van den Berg, geeft aan een projectorganisatie van ProRail, Rijkswaterstaat en Zuidas Amsterdam de opdracht om een ambitiedocument en beoordelingscriteria op te stellen en drie kansrijke alternatieven uit te werken. Uiteraard met inbegrip van het ‘dok onder de grond’ en twee andere kansrijke alternatieven, waarbij (onder andere) wordt onderzocht wat de consequenties zijn van het geheel of gedeeltelijk bovengronds houden van trein- en/of metrosporen. Ieder alternatief wederom in eigen kracht uitgewerkt en op een later moment (met inzet van publieke participatie en expert judgements) beoordeeld aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria.

#### **Beoordelingscriteria**

Terugkijkend op de ontwikkeling van het Zuidas-dok, kunnen we een aantal lessen trekken. De eerste is dat oplossingsrichtingen – en daarmee de beoordelingscriteria – sterk afhankelijk zijn van de betrokken partijen. De Zuidas-onderneming in oprichting ging ervan uit dat bouwrisico’s een-op-een worden verlegd naar aannemers, en streefde naar een zo kort mogelijke bouwtijd voor de infrastructuur en maximalisatie van de opbrengsten uit gronduitgifte en vastgoedontwikkeling. Deze uitgangspunten leidden tot één geoptimaliseerde oplossing, een dok met diepliggende gestapelde tunnels (en de bijbehorende risico’s).

#### **Fasering besluitvorming**

De publieke partijen die na het beëindigen van de private betrokkenheid onder leiding van Oosterwijk en Van den Berg aan alternatieven voor het dokmodel werken, hechten niet alleen waarde aan economische haalbaarheid en verzekerbare risico’s, maar vinden het ook van belang dat de overlast tijdens de lange bouwperiode beperkt blijft. Dat zie je terug in het gekozen alternatief ‘dok onder de grond’ met ondiepe tunnels onder het maaiveld. Dit alternatief is weliswaar duurder dan de twee andere, maar zorgt voor continuïteit van de bestaande noord-zuidverbindingen gedurende de lange bouwperiode. De publieke partijen vinden het ook belangrijk dat gedurende de bouw nog aanpassingen mogelijk zijn, omdat je nu eenmaal niet heel ver in de toekomst kunt kijken. Ze formuleren dus wel een gemeenschappelijk eindbeeld, maar zorgen ervoor dat dit nog kan worden bijgesteld als omstandigheden daartoe noodzaken. Ook dat zie je terug in het ‘dok onder de grond’. Het ontwerp gaat er bijvoorbeeld van uit dat zowel de A10 als de trein en de metro naar de ondergrond worden verplaatst en dat als eerste de autotunnels worden aangelegd. Tijdens de bouw van deze tunnels kan echter nog worden besloten om de sporen alsnog geheel of gedeeltelijk boven de grond aan te leggen. Er wordt dus wel gewerkt met een gemeenschappelijk eindbeeld, een stip op de horizon, maar indien genoodzaakt, mogelijkheden om op bij te sturen.

‘Het gaat om een afwegingsproces, waarbij op verschillende momenten wordt nagegaan of de gemaakte keuzen ertoe leiden dat belangen worden gediend en doelen worden bereikt’

#### **Ondergronds bouwen is een middel**

Een andere les is dat ondergronds bouwen nooit het doel moet zijn, maar een middel om iets te bereiken. Het naar de ondergrond verplaatsen van het wegverkeer, de treinen en de metro zorgt er bij de Zuidas voor dat de barrière tussen de noord- en zuidzijde verdwijnt, er ruimte ontstaat voor een aantrekkelijke stationsomgeving en de milieuoverlast van het wegverkeer sterk afneemt. Bovendien ontstaat er extra ruimte voor onroerend goed. In het algemeen kun je stellen dat er altijd een goede reden moet zijn om te kiezen voor een ondergrondse oplossing. Ondergronds bouwen gaat namelijk altijd gepaard met risico’s en is kostbaar. Dat geldt al voor parkeergarages. Een parkeerplek in een gebouw kost viermaal zoveel als een parkeerplek op het maaiveld. Een parkeerplek in de ondergrond zelfs negen keer zoveel of meer. Of de baten opwegen tegen de kosten en de risico’s, moet dus altijd goed worden bekeken.

### **Afwegingsproces**

Wat het project ook leert, is dat er niet één afgebakend moment is waarbij alle aspecten worden afgewogen, zeker niet bij een groot en langlopend project als de Zuidas. Het gaat veel meer om een afwegingsproces, waarbij op verschillende momenten wordt nagegaan of de gemaakte keuzen ertoe leiden dat belangen worden gediend en de doelen worden bereikt die de betrokken partijen nastreven. Belangen en doelen die bij elk project anders zijn en die in de loop van de tijd ook kunnen veranderen. Kijken we naar het proces met Van den Berg in 2009, dan is één van de sterke punten van de aanpak dat vooraf beoordelingscriteria zijn geformuleerd en het ontwerpwerk aan oplossingen zich niet beperkt heeft tot een ‘one size fits all’-oplossing waar iedereen al zijn eisen en wensen in terug wilde zien. Ambities en beoordelingscriteria vooraf, drie kansrijke alternatieven, ieder in eigen kracht uitgewerkt. Consensus over een gemeenschappelijke voorkeur, maar ieder met eigen argumenten en motieven. Feitelijk commissie-Elverding ‘avant la lettre’.

### **Nieuwe criteria**

Het project laat ook zien dat het in het huidige uitwerkingsproces zinvol is om verschillende kansrijke alternatieven te ontwikkelen en die te vergelijken. Dat zorgt er bijvoorbeeld voor dat allerlei impliciete criteria expliciet worden. Op basis van de ervaringen bij de overige Nieuwe Sleutelprojecten-stations die reeds in uitvoering zijn genomen, is door het College van Rijksadviseurs gesteld dat iedere stap in de ontwikkeling dient bij te dragen aan de verhoging van de kwaliteit. Dat betekent dat in de beoordelingscriteria veel meer aandacht nodig is voor de capaciteitsvraag en de kwaliteit van het aanbod in tussentijdse fasen.

## ‘Een afwegingskader is altijd projectspecifiek en dynamisch in de tijd’

### **De juiste partij?**

Bij de afwegingen die moeten worden gemaakt bij een groot en complex project als de Zuidas, gaat het slechts voor een deel om de techniek, bouwkosten en bouwriscico's. Andere belangrijke onderwerpen zijn stedenbouw en kwaliteit van openbare ruimte, markt- en financieringsrisico's, verzekerbaarheid, draagvlak, governance en bestuurlijke flexibiliteit. Door de breedte van de vraagstukken en het gegeven dat een groot aantal partijen een rol speelt, is veel kennis nodig van beslis- en bestuurskunde. Wat dat betreft, kun je de vraag stellen of het Nederlands Kenniscentrum Ondergronds Bouwen en Ondergronds Ruimtegebruik (COB) de juiste partij is om een afwegingskader ondergronds bouwen als breder inzetbaar instrument te ontwikkelen, nog even los van de vraag of een dergelijk afwegingskader überhaupt een reële optie is. Dat neemt niet weg dat het COB bij besluitvormingsprocessen een belangrijke rol kan spelen als aanbieder van technische kennis en ervaring op het gebied van ondergronds bouwen, wetende dat dit slechts een onderdeel is van het geheel.

### **Andere lessen**

Verder zijn er natuurlijk nog tal van andere lessen te trekken. Zo is het goed om de verschillende mogelijkheden vroegtijdig in samenspraak met de omgeving te verkennen en plannen niet ‘door de strot te duwen’. Dat gaat in tegen de natuurlijke neiging om alles eerst vanuit een projectorganisatie in detail uit te zoeken, voordat de publieke participatie wordt gestart. Door de aanbevelingen van de commissie-Elverding te volgen en van tevoren de beoordelingscriteria en de keuze (en argumentatie) van de kansrijke alternatieven expliciet te maken, verandert de participatie. Van het reageren op een geoptimaliseerd voorstel, naar het inspreken op planalternatieven waarbij de insprekers kennis hebben van de aanleiding en afwegingen. Dat levert veel meer op. Daarnaast is het zinvol om bij deze participatie experts te betrekken die de alternatieven op specifieke criteria beoordelen. Dat voorkomt op zijn minst de schijn van doelenredeneringen vanuit de projectorganisatie.

### **Oordeelsvorming**

Tot slot. Technici gaan vaak uit van absolute waarden en gebruiken multicriteria-analyses om tot een gewogen oordeel over verschillende alternatieven te komen. Het is goed om te beseffen dat deze oordeelsvorming vaak anders verloopt. Betrokkenen hebben hun eigen belangen en laten bij hun individuele afweging vaak ook aspecten meespelen die niets met het project zelf te maken hebben. Ze hebben bijvoorbeeld een conflict over een ander project of ze moeten prioriteiten stellen bij de verdeling van beperkte financiële middelen over meerdere projecten. Kortom, een afwegingskader is altijd projectspecifiek en dynamisch in de tijd.