



Voorkom fiasco op de Zuidas

De overheid leert niet van financiële fiasco's bij megaprojecten zoals de Noord-Zuidlijn. Ook bij de Zuidas loopt de rekening snel op, zien **Merijn Oudenampsen** en **Justus Uitermark**.

De eens zo optimistische stemming rond de Zuidas is omgeslagen. Eerst kwam de overname en ontmanteling van ABN Amro, voorheen een van de belangrijkste gebruikers van de Zuidas. Sindsdien is het prozaïscher: fraudeschandalen, ontwikkelaars die zich terugtrekken, anonieme financiers die de gemeente overspannen sociale ambities aanwrijven. De impasse lijkt compleet nu de geplande verkoop van aandelen in de Zuidas NV tot nader order is uitgesteld. Wie dieper graaft, ziet dat de tegenslagen van de laatste tijd geen toeval zijn, maar het logische gevolg van een organisatie die het publieke belang inruilt voor eigen ambitie.

Bestuurders beweren dat de Zuidas inspeelt op de markt en dat het project daarom niet kan falen. 'De Zuidas is de markt', zei zakelijk directeur van het Projectbureau Zuidas, in 2006. Het is misleidende retoriek, zo blijkt alleen al uit het gebrek aan enthousiasme bij private financiers. Marktverkenningen, die nota bene in opdracht van de overheid zijn uitgevoerd, worden al vanaf het prille begin terzijde geschoven. In 1996 koos de overheid voor een dubbel zo hoog ambitie-scenario dan aangehouden werd in twee marktverkenningen. Een 'politieke keuze', aldus consultants van adviesbureau Kolpron destijds.

Om tenminste twee redenen zijn de economische opbrengsten van de Zuidas zeer twijfelachtig.

Ten eerste genereert de Zuidas nauwelijks of geen nieuwe bedrijvigheid. Terwijl het kolossale hoofdkantoor van ABN Amro aan de Zuidas verslonst in afwachting van de ontmanteling, staat het vorige onderkomen in Zuidoost inmiddels al enige jaren leeg. Eenzelfde verhaal is te vertellen over AKZO Nobel en Fortis. Het is illustratief voor de logica van overheidsinvesteringen op toplocaties: meestal komt het neer op een verkapte verhuissubsidie.

Ten tweede is de Zuidas niet de enige toplocatie in Nederland. Ironisch genoeg willen zowel marktpartijen als de overheid nu voorkomen dat elders in de regio ook kantoren in het topsegment worden gebouwd. Wat begon als een marktgeleid project, slaat zo om in een poging een monopolie te creëren. Het is echter de vraag of een dergelijke rigide planning mogelijk is. Verschillende kandidaten voor een plek aan de Zuidas kozen voor een betere bereikbaarheid of een lagere huur. Cisco zat net zo lief in Zuidoost, TNT koos toch voor Hoofddorp, Ahold vestigde zich aan de IJ-oever. Philips' tijdelijke verblijf aan de Omval werd uiteindelijk permanent.

Eind jaren negentig was er nog een excuus voor de overmoed: Nederlandse banken en de AEX groeiden explosief. Een indirecte subsi-



De Amsterdamse Zuidas vanuit de lucht. Foto Joost van den Broek / de Volkskrant

die van honderden miljoenen moest dienen als lokaas om nog meer *financials* en andere hoofdkantoren naar de Zuidas te trekken. Inmiddels hebben de ontwikkelingen rond ABN Amro en Fortis laten zien dat de grote spelers op de Zuidas niet per se een vaste waarde zijn. Het is daarom ook verstandig dat er in de huidige plannen wordt gemikt op verzamelgebouwen en woningen. Er is ook nog genoeg ruimte om bijna een miljoen vierkante meter te ontwikkelen aan de Zuidas.

Maar toch wil de overheid meer, veel meer. De ambitie is om de ringweg A10 en het spoor ondergronds te brengen. Dat vergt een miljardeninvestering die moet worden terugverdiend door hogere opbrengsten uit erfpacht. Met de keuze voor dit zogenaamde

Plannenmakers lijken immuun voor waarschuwingen

Dokmodel schiet het geplande aanbod van kantoorruimte omhoog van 660 duizend naar 1,2 miljoen vierkante meter.

Aan de Zuidas zou tot aan 2030 per jaar 35.000 vierkante meter kantoorruimte in het topsegment moeten worden opgeleverd. Hiermee wordt gespeculeerd op twee onwaarschijnlijke ontwikkelingen: Amsterdam kent over deze hele periode een gunstige economische ontwikkeling én de Zuidas is de enige toplocatie in de regio. Hoogstwaarschijnlijk zal het overschot op de Amsterdamse kantorenmarkt alleen maar verder worden vergroot, met als gevolg lagere prijzen en minder opbrengsten.

Ook de kosten zijn hoogst onzeker doordat de infrastructuur bijzonder ingewikkeld is. Bij de Noord-Zuidlijn kijkt niemand meer op van de zoveelste kostenoverschrijding, maar wie denkt dat de overheid daarvan heeft geleerd, komt bedrogen uit. De afgelopen jaren was de boodschap van verantwoordelijk wethouder Maarten van Poelgeest dat er nauwelijks een project denkbaar is met minder risico's. En nu moet ook het college toegeven dat 'het project de komende jaren kosten met zich meebrengt die niet zijn te voorzien'.

De toon is gewijzigd, maar de overtuiging is hetzelfde: de Zuidas moet ontwikkeld, ook met hoge kosten en grote risico's.

Hoe kan het dat de plannenmakers immuun lijken voor waarschuwingen of tegenslagen? Het antwoord ligt in de organisatie van de Zuidasontwikkeling. Die is de afgelopen jaren gemonopoliseerd door een coalitie van bestuurders, topbankiers en bouw-magnaten die grote belangen hebben bij het doordrukken van het project. Eerst was het ABN Amro die de gemeente aanspoorde de locatie te ontwikkelen. Vervolgens kreeg Jan Doets, voormalig topman bij ING, de leiding over het project.

Op dit moment is Elco Brinkman de centrale figuur binnen de Zuidascoalitie. In 2004 kreeg hij de opdracht van het Rijk de gaten op de begroting te vullen en de onderhandelingen tussen de private en publieke partijen te leiden. Dat is opmerkelijk, want Brinkman - volgens *de Volkskrant* de invloedrijkste Nederlander in 2007 - vervult een aantal van zijn tientallen functies en nevenfuncties bij partijen die een direct belang hebben bij de

ontwikkeling van de Zuidas. Hij is voorzitter van Bouwend Nederland, bestuursvoorzitter van het ABP, commissaris van het Rabo Bouwfonds, en vicevoorzitter van de raad van toezicht van de Vrije Universiteit. In de loop van de onderhandelingen werd Brinkman ook nog eens aangesteld als president-commissaris van de NV Zuidas in oprichting.

Heel Nederland viel over een paar raadsleden in Amsterdam Zuidoost vanwege vermeende belangenverstrengeling bij subsidies van een paar duizend euro maar bij een project van miljarden strekken de belangen van Brinkman schijnbaar tot aanbeveling. Alleen Amsterdams raadslid Bouwe Olij stelde vragen over de vele petten van Brinkman, maar volgens het Amsterdamse college is 'de professionaliteit van de heer Brinkman de beste waarborg dat van onwenselijke belangenverstrengeling geen sprake is'. Het is een hopeloos naïeve opvatting.

Brinkman heeft zich tot nu toe ongegeneerd opgesteld als vertegenwoordiger van private partijen. In een interview met *Elsevier* zegt hij het redelijk te vinden dat een 'deel van de kosten bij de mensen wordt gelegd'. De belastingbetaler draait dus op voor het prestigeproject van Brinkman c.s.

De Zuidascoalitie gaat volgens planning een verlies maken van honderden miljoenen op Nederlands beste locatie en niemand lijkt onder de indruk van recente missers of toekomstige risico's. Die halsstarrigheid is niet uniek, voor de Zuidas noch voor Amsterdam, zo laat het onderzoek naar megaprojecten van de Deense hoogleraar Bent Flyvbjerg zien. Als bestuurders eenmaal hun prestige hebben verbonden aan een pro-

ject en als hun private partners een economisch belang hebben, worden plannen vrijwel altijd doorgedrukt.

Buitenstaanders hebben nauwelijks zicht op het besluitvormingsproces en de direct belanghebbenden hebben alle reden dat zo te houden. Ook bij de Zuidas wordt financiële informatie tot bedrijfsgeheim verklaard, en risicoanalyses zijn moeilijk te achterhalen.

Meestal komt de kater pas als een project eenmaal onderweg is. Bij de Zuidas hoeft het zover niet te komen. Met de kennis van megaprojecten in het algemeen en de Zuidas in het bijzonder, weten we met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat er tegenvalers komen.

Er is daarom alle reden alsnog een open debat te voeren over de

Niet wat goed is voor Zuidas telt, maar welke Zuidas wenselijk is

Zuidas. Het gaat om een totale investering van maar liefst 10 miljard. Ook de ruimtelijke structuur van de Randstad staat op het spel. Het Rijk en Amsterdam willen een locatie is die qua kwaliteit en prijs boven alle andere uitstijgt. Is zo'n structuur wel wenselijk? Is het misschien niet nuttiger investeringen en risico's te spreiden? En is het wel verstandig voor Amsterdam de erfpachtopbrengsten van haar belangrijkste kantoorlocatie op te geven?

Die vragen kunnen niet beantwoord worden zonder alternatieven te overwegen. En die zijn er wel degelijk. Er is bijvoorbeeld de heel veilige optie waarbij gewoon

langs de A10 wordt ontwikkeld, zoals nu het geval is. De planologen Geurt Keers en Rob de Wildt rekenen voor dat met enige vergroting van het gebied zelfs meer oppervlakte kan worden gerealiseerd dan in het Dokmodel.

Bij het vorige megaproject in Amsterdam - de ontwikkeling van de IJ-oever tot toplocatie - is na het wegvallen van toenmalige partner ING Real Estate uiteindelijk ook gekozen voor incidentele ontwikkeling, die nu zeer succesvol blijkt.

Bestuurders willen koste wat het kost voorkomen dat de Zuidas eenzelfde lot ondergaat als de IJ-oever. Het laatste nieuws is dat het Rijk en de Gemeente overwegen de banken alsnog te verleiden door hen meer zeggenschap te geven en minder risico's. Dat is niet wat er moet gebeuren, want het betekent onvermijdelijk minder zeggenschap en meer risico's voor de overheid.

De besluitvorming moet juist worden opgebroken. Minister Cramer en wethouder Maarten van Poelgeest moeten een gezond wantrouwen aan de dag leggen. In plaats van telkens maar plannen te accorderen die door de Zuidascoalitie worden aangeleverd, moeten Kamerleden en Amsterdamse raadsleden het heft in handen nemen en alternatieven bestuderen.

Het gaat er niet om wat het beste is voor de Zuidas, maar welke Zuidas het beste is voor de stad en het land.

Merijn Oudenampsen en **Justus Uitermark** zijn respectievelijk stadsgeograaf en stadsgeograaf. Voor het vaktijdschrift *Agora* redigeerden zij een themanummer over de Zuidas dat deze week verschijnt. Meer informatie op: agoraweb.nl.