



Zuidas-Dok Boven water

Eindrapportage

6 mei 2009

Adviesteam Oosterwijk

Inhoudsopgave

	<i>pagina</i>
1. Opdracht en verantwoording	4
2. Belangrijkste bevindingen	6
3. Aanbevelingen	16

1. OPDRACHT

Opdracht en verantwoording

In de periode tussen 1 januari – medio april 2009 heeft Jan Willem Oosterwijk de rol vervuld van rijksvertegenwoordiger. Zijn opdracht was om in enkele maanden te verkennen onder welke condities het project Zuidas-Dok haalbaar is. Kernvragen daarbij waren:

- In hoeverre is de Businesscase te optimaliseren en is het mogelijk het risicoprofiel van het gehele project te verlagen?
- Welke projectstructuur sluit het beste aan bij de karakteristieken van het project, welke wijze van publieke samenwerking past daarbij en op welke wijze kan de markt bijdragen aan de realisatie van het project.

Op 12 februari heeft Jan Willem Oosterwijk na een eerste ronde gesprekken met betrokken partijen zijn tussentijdse bevindingen gepresenteerd. Dit heeft erin geresulteerd dat:

- de gemeente Amsterdam en het ministerie van Financiën het veilingproces formeel hebben beëindigd;
- er ruimte is geboden om buiten de kaders van de eerder geformuleerde uitgangspunten oplossingen (planinhoud en participatie) dan wel alternatieven te onderzoeken;
- Prorail en Rijkswaterstaat in de gelegenheid zijn gesteld om actief te participeren in het werkproces.

Op 6 maart jl. is de verkenning naar de haalbaarheid van het project Zuidas-Dok gestart middels een kick-off bijeenkomst in een hiervoor (tijdelijk) gecreëerde werkruimte in het WTC Amsterdam. Dat is de start geweest van een open en transparant proces met alle betrokken partijen.

Op 9 april is bekendgemaakt dat Jan Willem Oosterwijk om gezondheidsredenen per direct zijn werkzaamheden heeft beëindigd. In overleg met de opdrachtgevers aan rijkszijde is afgesproken dat het adviesteam de werkzaamheden zou vervolgen.

Deze rapportage is de weerslag van de inzichten die het team in samenspraak en samenwerking met betrokken partijen hebben opgedaan. Deze nieuwe inzichten kunnen de basis zijn voor een verder vervolg van het proces Zuidas-Dok.

6 mei 2009

Martin Beljaars

Marcel Ham

Bert van Eekelen

Remko Schnieders

2. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Het project Zuidas-Dok is zijn beoogde opzet vastgelopen, verkenningsfase gericht op noodzakelijke aanpassingen

- Aanleiding voor de benoeming van JW Oosterwijk als rijksvertegenwoordiger voor het project Zuidas was het vastlopen van de beoogde veiling met private partijen en de als gevolg daarvan ontstane impasse aan publieke kant;
- Kernvraag aan rijksvertegenwoordiger: In hoeverre is een Zuidas-Dok mogelijk uitgaande van de randvoorwaarden (Bestuursovereenkomst Zuidas-Dok) die het Rijk daarbij stelt:
 - VROM stelt een vaste bijdrage beschikbaar voor het realiseren van stedelijke kwaliteit;
 - V&W faciliteert het project Zuidas met een gemaximeerde subsidie (referentie Dijkmodel);
 - Financiën faciliteert het project Zuidas en stapt in als zakelijk aandeelhouder na een succesvolle markttoets van plaatsing van 60 procent van de aandelen bij private partijen.
- In zijn tussentijds advies heeft JW Oosterwijk aangegeven dat het project in zijn oorspronkelijke PPS opzet volledig is vastgelopen en dat voor het haalbaar krijgen van het project het noodzakelijk is om buiten de kaders van de eerder geformuleerde uitgangspunten (planinhoud en participatie) oplossingen dan wel alternatieven te verkennen;
- Voor deze verkenningsfase hebben Prorail en Rijkswaterstaat, de Amsterdamse diensten, de Stadsregio Amsterdam, NS en Schiphol actief geparticipeerd in het werkproces;
- Vooruitlopend op het eindadvies hebben de gemeente Amsterdam en het ministerie van Financiën recentelijk het veilingproces formeel beëindigd.
- In de verkenningsfase is met betrokkenheid van alle partijen gezocht naar planinhoudelijke en organisatorische aanpassingen die de haalbaarheid van het project Zuidas-Dok mogelijk maken

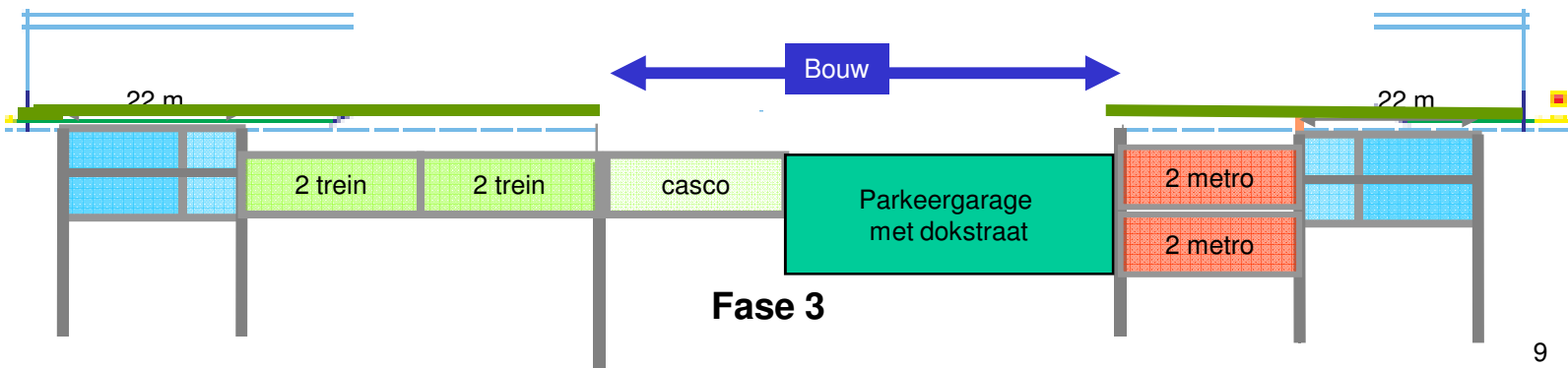
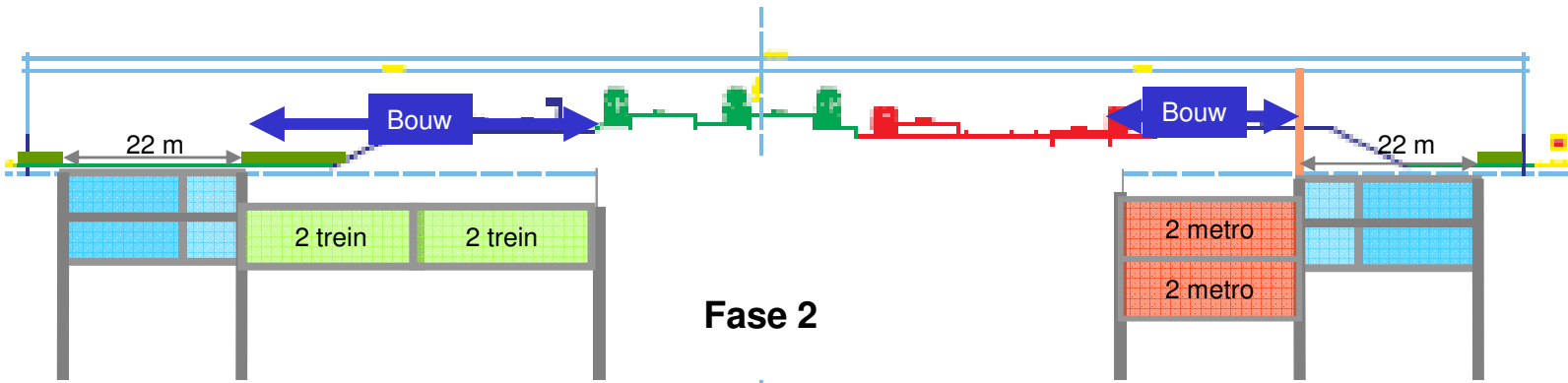
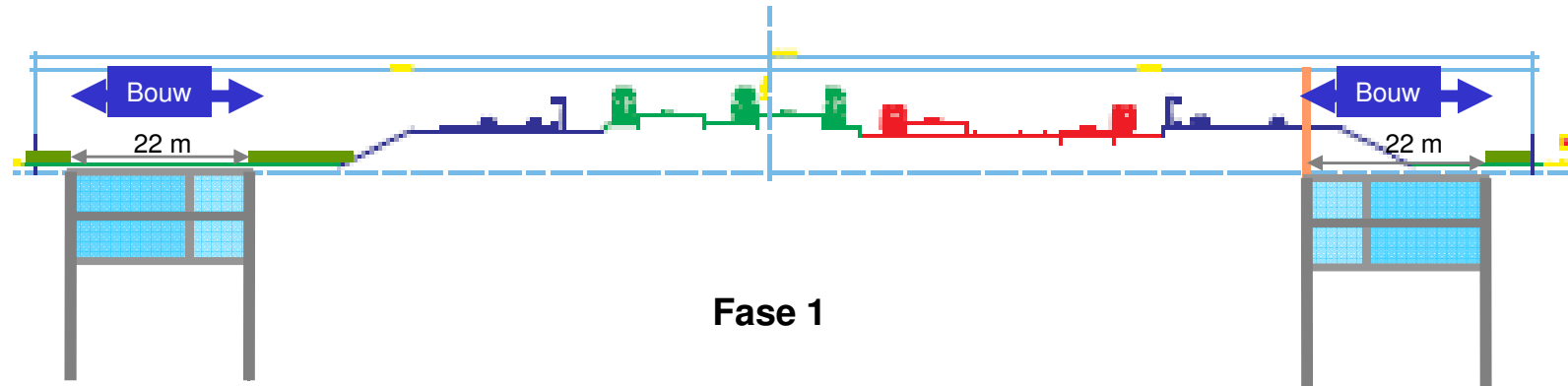
2. In de verkenningsfase zijn meerdere varianten en optimalisaties beschouwd, ingrijpende wijzigingen zijn onvermijdelijk voor een perspectiefvol vervolg

- In de verkenningsfase is onderzocht of de realisatie van het Dok eenvoudiger, financieel aantrekkelijker en in fasen beslisbaar te maken is.
- Varianten met een vroegtijdig te realiseren station resulteren in een opwaartse druk van investeringen en verslechteren de Businesscase zolang er geen extra publieke bijdragen tegenover staan. Varianten met platte autotunnels en/of gecombineerde autotunnels zijn onderzocht maar leveren, als gevolg van de complexiteit van het dok en haar noodzaak tot fasering in samenhang met de spoortunnels geen structureel betere businesscase op. Het probleem blijft de hoge kosten en de risico's die gemoeid zijn met de diepe ligging van de tunnels in de nabijheid van belendingen en de wijze waarop beoogd wordt bovenop deze tunnels vastgoed te realiseren. Het eigendom van tunnels met bovenliggend vastgoed is een potentiële showstopper in het proces, een haalbaar concept is gediend bij een ontkoppeling van constructies voor infrastructuur en vastgoed.
- Het ontwerp Prospectus 2007 moet als financieel onhaalbaar worden beschouwd door ontoereikend (risico)budget. Tegen deze achtergrond zijn andere varianten beschouwd (zie overzicht varianten).
- Een haalbaar concept Zuidas-Dok vereist een nieuw te vinden balans tussen de (diepte)ligging van de tunnels en de wijze waarop het een hoogwaardig stedelijk centrum kan worden gerealiseerd. Een minder diepe ligging van tunnels en het zoeken naar mogelijkheden om gebouwen onafhankelijk(er) van de hoofdinfrastructuur te realiseren is een alternatief concept ten opzichte van het tot op heden gehanteerde dok als monoliet van aan elkaar gerelateerde tunnels met het vastgoed er direct bovenop.
- Een dergelijk alternatief concept verlaagt het kostenniveau en het risicoprofiel van de tunnels substantieel. Daar staan hogere kosten voor onafhankelijker gebouwfunderingen tegenover en de kosten voor tijdelijke maatregelen om de functionaliteit van het stedelijk wegennet te kunnen garanderen. Het hoger aanleggen van tunnels werpt een geheel nieuw ontwerpvragestuk ten aanzien van de maaiveldstad en de inpassing van het hoogwaardige NSP station op, er is nog geen zicht op de ruimtelijke kwaliteit van een dergelijke oplossing en de consequenties aan de opbrengstenkant.

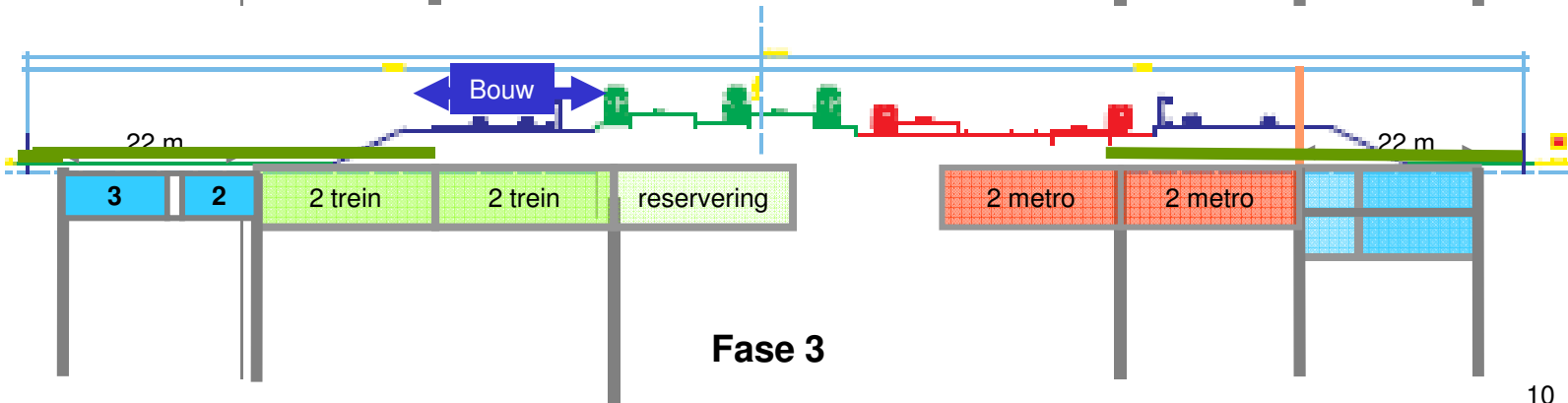
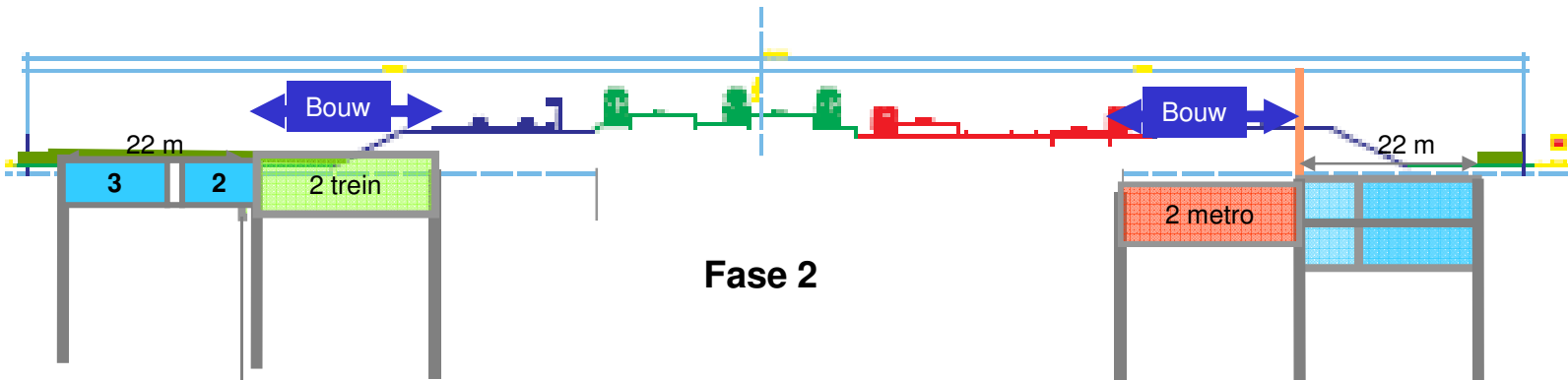
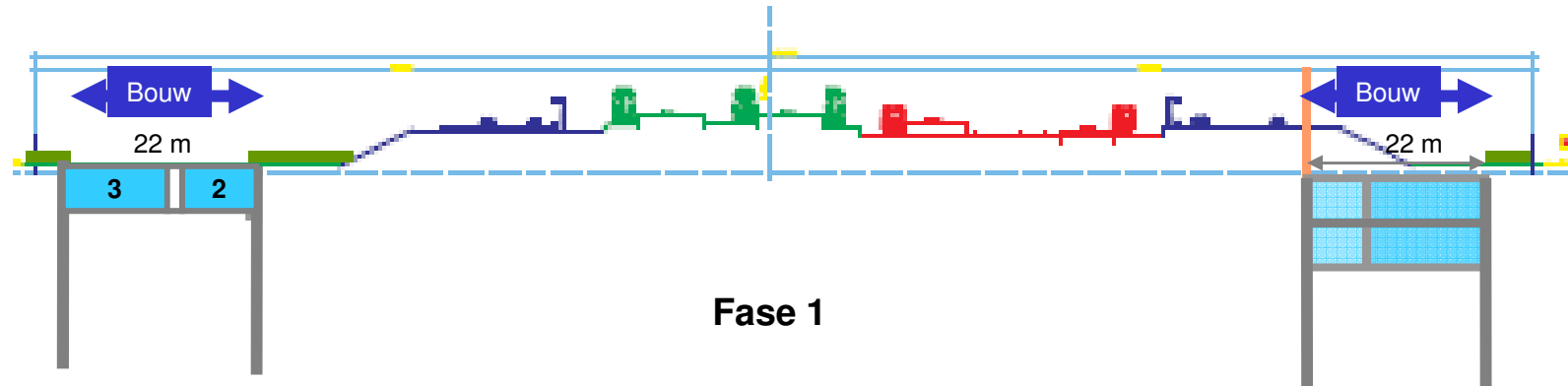
Overzicht varianten

Model	Investeringsomvang hoofd infrastructuur (prijspeil 11-2008)	Business Case	Consequenties
Prospectus 2007	€ 3 mld. Uitgangspunt is een 4-sporig station met casco voor 5 ^e en 6 ^e perronspoor voor de trein, een ondergrondse Amstelveenboog voor Noord-Zuidlijn + servicelaag.	Negatief resultaat, de berekende waarde is -/- € 190 mln.	<ul style="list-style-type: none"> - Project niet haalbaar conform de uitgangspunten Bestuursvereenkomst Zuidas-Dok. - Businesscase niet 'vermarktbaar'
Zuidas-Dok referentie 2009	€ 2,5 mld. Uitgangspunt is een 4-sporig treinstation met ruimtelijke reservering voor 5 ^e en 6 ^e perronspoor, geen servicelaag.	Positief resultaat, de berekende waarde is + € 65 mln, kans op positieve BC is ca. 50%	<ul style="list-style-type: none"> - Businesscase verbetert, maar geeft nog (te) beperkte risicodekking voor afhankelijkheid vastgoed en infrastructuur. - Langere fasering Dok, oplevering station na 2025. - Kansen flexibiliteit (mogelijkheden om besluitvorming te faseren). - Aanpassing bestuursvereenkomst Zuidas-Dok vereist.
Dok – verhoogd maaveld	€ 2,4 mld. Uitgangspunt is een 4-sporig treinstation met ruimtelijke reservering 5 ^e en 6 ^e spoor.	Geen BC, er is geen zicht op stedelijke consequenties en het te realiseren vastgoedprogramma	<ul style="list-style-type: none"> - Lagere kosten (ca. € 500 mln.) voor verhoogde tunnels worden grotendeels teniet gedaan door kosten voor tijdelijke maatregelen (€ 250-300 mln.) en extra kosten voor onafhankelijk funderen vastgoed en infrastructuur (€ 100 mln.) - Verdere uitwerking maatregelen aansprakelijkheidsrisico's nog noodzakelijk. - Risicoprofiel van de tunnels worden substantieel verlaagd. - Grote vraagtekens bij ruimtelijke kwaliteit en consequenties voor opbrengsten. - Aanpassing bestuursvereenkomst Zuidas-Dok vereist.
Dijk	€ 1,1 mld. Uitgangspunt is een 4-sporig treinstation. € 1,25 mld. In geval van een 6-sporig treinstation. Kwaliteitsniveau station Bijlmer	Geen BC, er is nl. geen sprake van integraal projectmodel waarin aanleg tunnels terugverdiend kan worden met opbrengstmogelijkheden.	<ul style="list-style-type: none"> - Geen gezamenlijke ambitie om internationale toplocatie te realiseren - V&W richt zich op het uitbreiden van rijksinfrastructuur op het huidige Dijklichaam, A'dam verantwoordelijk voor doortrekking NZ-lijn naar A'veen. - Beperkte mogelijkheden voor verdere gebiedsontwikkeling (m.n. consequenties voor woningbouw). - Onduidelijk of station met NSP kwaliteit is te realiseren.

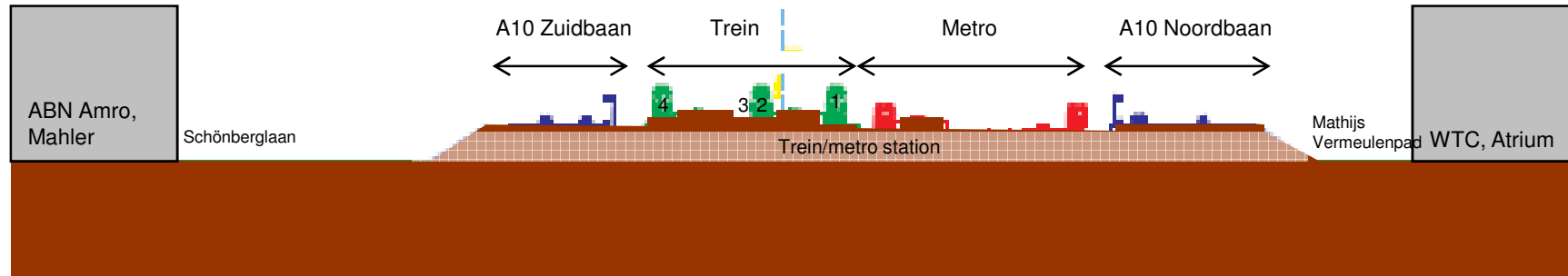
Prospectus 2007



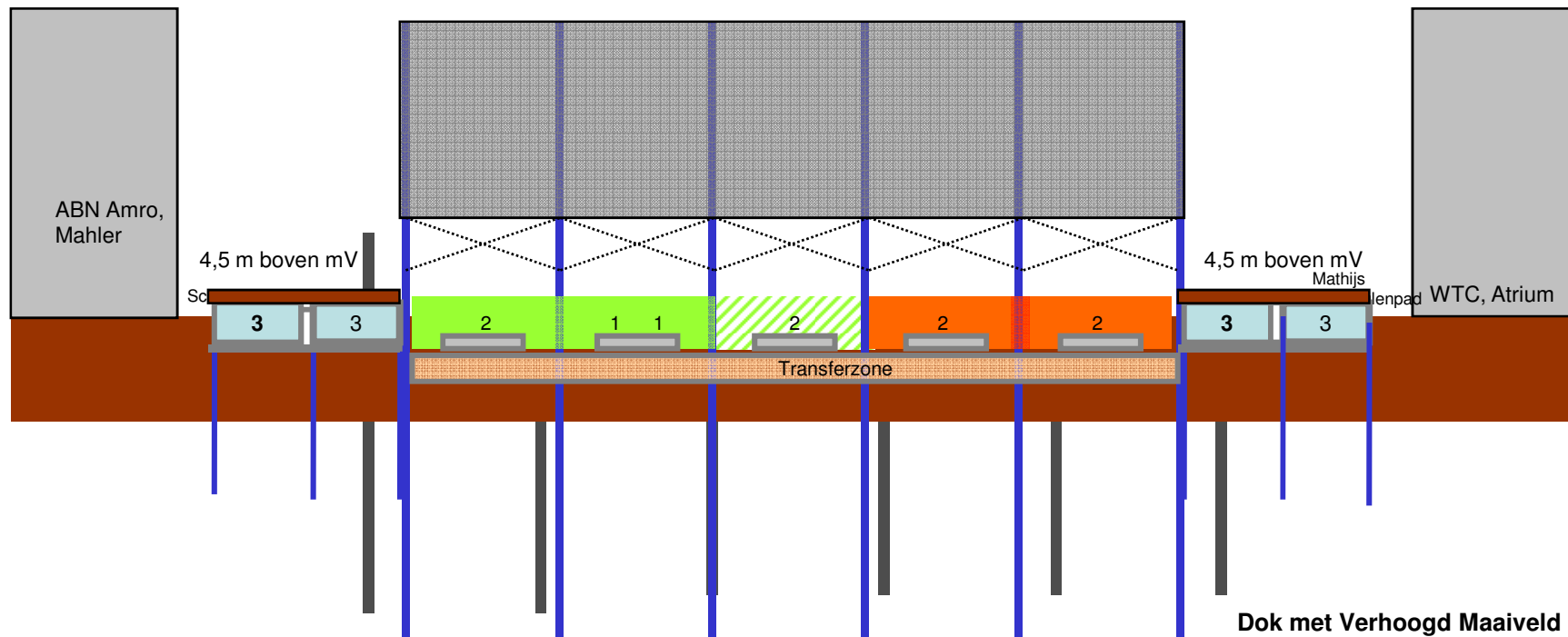
Referentie dok 2009



Dok met verhoogd maaiveld



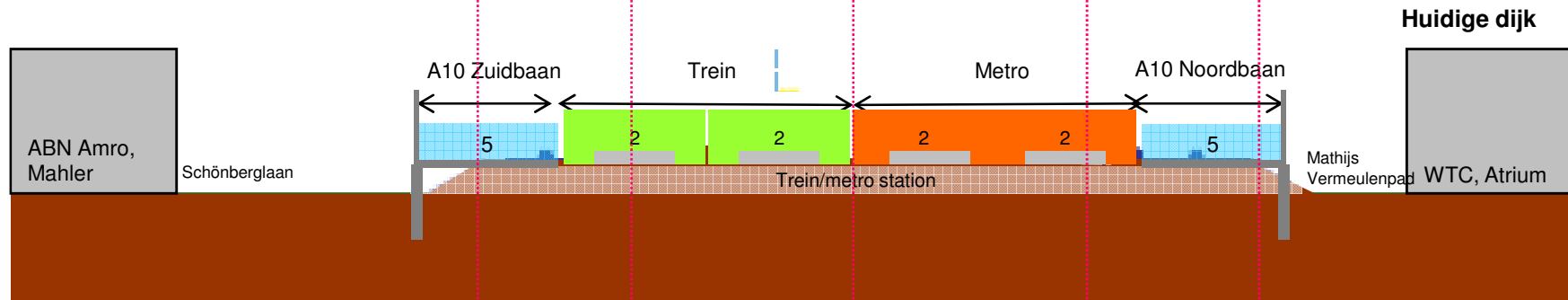
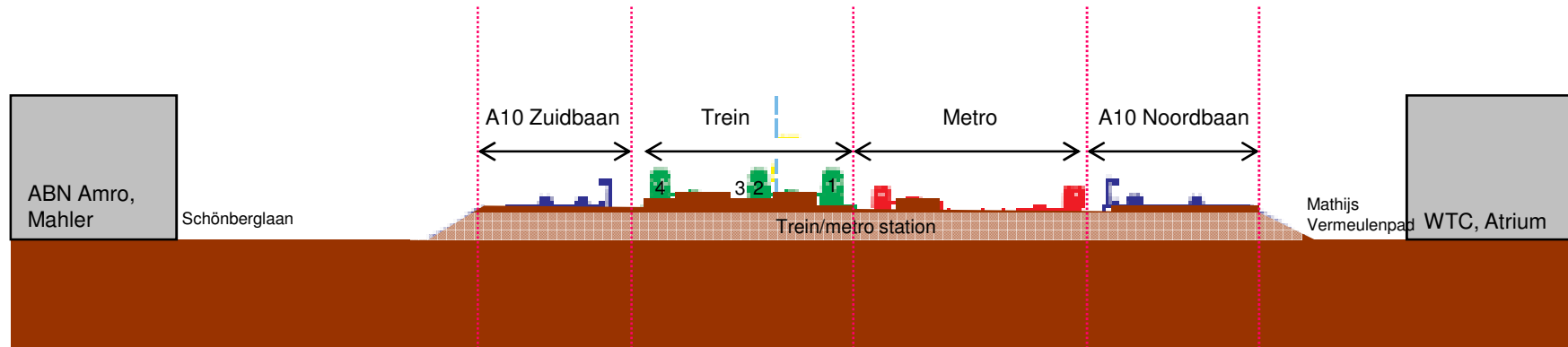
Huidige dijk



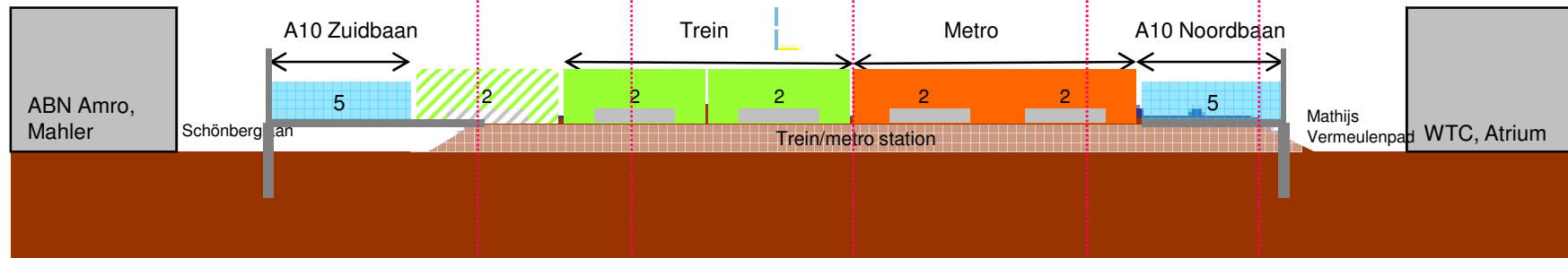
Dok met Verhoogd Maaiveld
Dok gemodificeerd met platte tunnels

Onafhankelijke constructies voor infrastructuur en bovenliggend vastgoed

Dijkvariant



Dijkvariant met 4 sporig trein, 4 sporig metro en 2x 5 rijstroken A10



Dijkvariant idem, echter met ruimtereservering voor 6 sporig trein

3. Het 'loslaten' van de eerder overeengekomen uitgangspunten vereist een herijking van de publieke samenwerking

- Vanuit het zicht op 1) verschillende ontwerprichtingen en faseringen, 2) een doorzicht op een potentieel haalbare business case die nog verder uitwerking vraagt en 3) de noodzaak om tussentijds bij te kunnen sturen, zijn de mogelijkheden verkend om een eerste "no regret" stap te definiëren en een structurering te ontwikkelen die kan omgaan met onzekerheden en veranderende inzichten;
- Uitgangspunt voor de nieuwe samenwerking is dat iedereen doet waar hij goed in is. In een nog uit te werken samenwerkingsverband ligt het voor de hand het (gedelegeerd) opdrachtgeverschap voor de planonderdelen bij de gemeente Amsterdam, Prorail en Rijkswaterstaat neer te leggen. Hierdoor is er automatisch meer aandacht voor het netwerkbelang van de infrastructuur. Ook wordt contract- en risicomangement gedaan door partijen die hiermee vertrouwd zijn.
- De complexiteit van de opgave vraagt met name in de doorontwikkeling van het plan ook om coördinatie en afstemming vanuit een gezamenlijk samenwerkingsverband, waarin Stad en Staat zijn vertegenwoordigd. Het samenwerkingsverband werkt vanuit een gezamenlijk eindbeeld aan de ontwikkeling van de infrastructuur en het gebied en heeft – mede vanwege de grote onzekerheden in de business case – voldoende flexibiliteit nodig om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen.
- Risico's die niet logischerwijs in de verantwoordelijkheidssfeer van één van de partijen liggen (interfaces) worden afgedekt door het samenwerkingsverband (in de planvorming) en een risicofonds (in de uitvoering).
- De basis voor het samenwerkingsverband kan gevonden worden in een herbevestiging van een gezamenlijke ambitie om een internationale topklimaat voor wonen, werken en voorzieningen te realiseren.

4. Er liggen voldoende kansen voor betrokkenheid van private partijen

- Het belang van een risicodragende private participatie in de Dokontwikkeling blijft onverminderd van kracht;
- Private partijen zullen echter alleen de risico's kunnen accepteren die hen bekend/ vertrouwd zijn en te managen zijn;
- Private betrokkenheid is in eerste instantie te organiseren op het niveau van planonderdelen en sluit aan bij bestaande markten. Ook de financiering kan langs de normale routes privaat worden georganiseerd. Door toepassing van DBFM-contracten komt de financieringsopgave er bovendien anders uit te zien.
- Er zijn goede kansen op private betrokkenheid in het samenwerkingsverband voor een bedrijfseconomische sturing op de business case, zonder deze direct te koppelen aan privaat (meerderheids-)aandeelhouderschap.
- De route naar een privaat (meerderheids-) aandeelhouderschap op termijn blijft evenwel mogelijk.

3. AANBEVELINGEN

Aanbevelingen

1. Een haalbaar project is mogelijk indien partijen bereid zijn af te wijken van de uitgangspunten zoals geformuleerd in de Bestuursovereenkomst Zuidas-Dok. Een 'Dok boven water' biedt mogelijkheden als oplossingsrichting. Meer duidelijkheid met betrekking tot de interactie met de stad en de raakvlakken tussen de verschillende 'domeinen' is noodzakelijk. Dit laatste i.v.m. met een duidelijke scheiding in verantwoordelijkheden en dus risico's.
2. Laat betrokken partijen in gezamenlijkheid in een overzichtelijke periode tot eind augustus één of meerdere globale ontwerpen (infrastructureel en stedenbouwkundig) uitwerken op basis waarvan de interfaces en risico's te identificeren zijn en verantwoordelijkheden kunnen worden toegedeeld.
 - ga daarbij zoveel mogelijk uit van platte tunnels en vermijd zo veel als mogelijk een diepe ligging;
 - ontkoppel zoveel als mogelijk de constructies voor infrastructuur en vastgoed
 - werk toe naar een samenwerkingsvariant conform het principe 'iedereen doet waar hij goed in is'
 - creëer daarbij kansen voor private betrokkenheid ten behoeve van een bedrijfseconomische sturing op de businesscase, zonder deze direct te koppelen aan private (meerderheids)aandeelhouderschap
3. Het belang van deze snel in betekenis groeiende stationslocatie en de inpassing van de infrastructurale maatregelen in het totale systeem van weg en spoor vragen om een reguliere betrokkenheid van modaliteiteigenaren. De afzonderlijke onderdelen van het project zijn dermate met elkaar vervlochten en zodanig onderling afhankelijk dat het ingezette proces van gezamenlijkheid een nader vervolg verdient
4. Benoem een nieuwe Rijksvertegenwoordiger en organiseer op korte termijn mensen en middelen zodat nog voor het uitbrengen van de raambrief van V&W (gepland oktober 2009) helderheid kan worden verstrekt over de haalbaarheid van een Zuidas-dok.
 - Geef daarbij het college van Rijksadviseurs en de spoorbouwmeester opdracht om de daarbij noodzakelijke balans tussen infrastructurale maatregelen en de realisatie van het nieuwe snel groeiende station en de inpassing in het nieuw stedelijk centrum te borgen.