

Succesvolle gebiedsontwikkeling avant la lettre in Amstelveen

Als een van de eerste steden wist Amstelveen een compleet nieuw stadshart te realiseren. In de Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij (SAO) was de gemeente voor vijftig procent aandeelhouder en droeg zij als zodanig het risico voor de grond- én opstalexploitatie. Een voor de gemeente succesvolle gebiedsontwikkeling avant la lettre, kunnen we concluderen na twintig jaar publiek-private samenwerking. Maar hoe denken de private partners daar over? En zou zo'n constructie heden ten dage nog mogelijk zijn? Onder anderen Frans Evers, Karin Laglas en Friso de Zeeuw bogen zich over deze vragen op een symposium in de Amstelveense schouwburg.

door **Anne Luijten**

Het hoofdwinkelcentrum van Amstelveen stamde uit de jaren zestig, gebouwd volgens de principes van het moderne bouwen dat we kennen van de Lijnbaan in Rotterdam. Het werd gekenmerkt door een scheiding van functies en een groot kaal en tochtig parkeerterrein. Ondertussen was Amstelveen gaan groeien, onder meer door de nabijgelegen banenmachine Schiphol. Het modernistische centrum voldeed niet meer aan de eisen van de tijd en aan de behoeften van een stad in wording. In de jaren tachtig kwamen zodoende een aantal urgenties samen, waaronder, naast de behoefte aan een meer geïntegreerd en uitgebreid centrum, nieuwe huisvesting voor culturele functies zoals de openbare bibliotheek en de volksuniversiteit.

Cobra Museum als trigger

Een trigger voor de grootscheepse herontwikkeling van het centrum vormde het Cobra Museum. De collectie zou de gemeente in bruikleen kunnen krijgen onder voorwaarde dat er op korte termijn een geschikt gebouw zou worden gerealiseerd. De culturele component begon zo voor de gemeente in de behoefte aan een nieuw centrum steeds belangrijker te worden en vormde een vliegwiel voor een opwaardering van het programma van eisen. Naast winkelen zouden wonen, kantoren, parkeren, ov-infra en de dragende culturele functies van het stadshart een echt centrum maken in plaats van een shopping mall. De wording van het stadshart is dan ook tegelijkertijd de geschiedenis van de volwassenwording van Amstelveen als stad.

De gemeente heeft bij de ontwikkeling van het stadshart van het begin af aan bewust gekozen voor de inzet van marktpartijen. Casper Stevens, destijds wethouder en bestuurlijk trekker van de stadshartontwikkeling, licht in een publicatie naar aanleiding van de twintigjarige PPS de motiverende redenen van de gemeente toe. "We wilden een volwaardig stadscentrum realiseren en dat wilden we doen op basis van gelijkwaardigheid met marktpartijen, waardoor over en weer kennis en kunde konden worden ingezet, en tegelijkertijd de risico's werden gedeeld."

Kleefkracht

Uit zes marktpartijen is MAB/Bouwfonds (later Meyer Bergman/SNSPF) geselecteerd als partner. Voor vijf procent van de aandelen is de SAO CV/BV aangevuld met de destijds Amstelveense bouwverzekering Ballast Nedam, vanwege haar expertise met onderwaterbeton (nodig vanwege de bouw van de ondergrondse parkeergarage en het hoge grondwaterpeil). Met elkaar ontwikkelden de partijen de plannen, met als uitgangspunt de Nota Stadshart uit 1991, een onderzoek naar de potentie van winkelcapaciteit en een masterplan van de architect Wout Ellerman.

Architect en voormalig Rijksbouwmeester Kees Rijnboutt werd aangetrokken als 'coördinerend architect'. Op het congres vertelt hij over de pressure-cookermethode die hij introduceerde en die in rap tempo tot een naar ieders tevredenheid uitgewerkt plan leidde. De openbare ruimte vormde daarvan de drager. "Het was moedig van de gemeente Amstelveen om de openbare ruimte centraal te stellen en tot drager van de kwaliteit te bestempelen. De harmonie van het ensemble en de verblijfskwaliteit stonden voorop." Maar het proces zelf is evenzeer een van de succesfactoren te noemen, aldus Rijnboutt. "De workshops leidden tot een grote kleefkracht tussen partijen. Zo ontstond er een gezamenlijkheid." Rijnboutt was streng in wie er aan tafel mocht aanschuiven: naast alle betrokken architecten van de partijen alleen de directie zelf of gemandateerde vertegenwoordigers. Zo kon gelijk zaken worden gedaan. De snelheid zat er daarnaast goed in doordat Rijnboutt tevens gemandateerd lid van de welstandscommissie was en de ontwerpen van de afzonderlijke projecten (21 in totaal) vrijwel geruisloos door de welstand kon loodsen.

Auto welkom

Een cruciaal moment in het planproces was de 'omkering' van het Stadsplein. In het oorspronkelijke masterplan lag het langwerpige en, vanwege de markt, forse plein noord-zuidgeoriënteerd. Onlogisch, vond MAB, vanwege de bezonning en de bestaande winkel-

routing. Door een truc uit te halen met de entree van de parkeer-garage (in twee richtingen in en uit rijden onder de bibliotheek door) werd het mogelijk om het plein een oost-westoriëntatie te geven. Daarmee ontstond meer verblijfskwaliteit en een betere aansluiting op de bestaande omgeving én de mogelijkheid van een nieuwe wand met culturele functies (de 'cultuurstrip'). Het was voor sommigen wel even slikken bij de gekozen oplossing. Rijnboutt: "Het was vloeken in de kerk. De auto die zomaar een cultuurmonument als de openbare bibliotheek binnen rijdt! Maar het is nog steeds een van de succesfactoren van het Stadshart. Amstelveen liet zien dat de auto welkom is."

Frans Evers was jarenlang president-commissaris van de SAO en noemt de PPS voor Amstelveen een groot succes. "De bevolking van Amstelveen is de grote winnaar van deze omvangrijke gebiedsontwikkeling." Ook financieel springt de gemeente er goed uit, meent Evers, ondanks het uiteindelijke verlies van 6 miljoen op de balans van de SAO, door afgegeven huurgaranties aan het Handelsplein en de dip in de kantorenmarkt. "Je kunt ook zeggen dat de stad er 120 miljoen op verdiend heeft. Als ze zelf al deze infra- en culturele functies had moeten realiseren op de traditionele manier was er weinig van terechtgekomen." De budgettaire neutraliteit die de gemeente als voorwaarde had gesteld bij de instap in de SAO is met die 6 miljoen in het rood misschien niet helemaal gerealiseerd, maar daar staat tegenover dat de gemeente een grote hoeveelheid culturele functies rijker is, en 6 miljoen op een totaal van vele honderden miljoenen is uiteindelijk praktisch verwaarloosbaar te noemen.

Spanningen

Dankzij een aantal bestuurlijke trekkers in de vorm van wethouders met een rechte rug en een stevig plan waar iedereen in geloofde, heeft de gebiedsontwikkeling van het stadshart maar liefst vier raadswisselingen weten te doorstaan. De oorspronkelijke plannen zijn vrijwel zo uitgevoerd als ze bedacht waren. De raad werd op de juiste momenten betrokken bij de voortgang. De PPS lijkt in retrospectief dus een groot succes, maar dat wil niet zeggen dat alles van een leien dakje ging. Vooral in het begin was er nogal wat wantrouwen bij de gemeente jegens de private partijen. Ton Meijer van destijds MAB: "Men vroeg zich constant af of onze berekeningen wel klopten. Dat leidde tot de nodige spanningen in het begin." Casper Stevens: "De raad was bang dat de ontwikkelaar alleen de lucratieve functies zou realiseren en de gemeente met de gebakken peren in de vorm van dure culturele voorzieningen zou laten zitten." De dubbele petten van wethouders die én de raad mee moesten krijgen én als commissaris van de SAO de belangen van de SAO moesten dienen, waren ook niet altijd even gemakkelijk. En ondanks dat de risico's gedeeld waren, stapte de gemeente toch in een financieel avontuur waarvan ze de risico's niet kon overzien. Daardoor werden er weleens beslissingen genomen, die de private partners uit commercieel oogpunt niet verstandig vonden. Zo was er de vroegtijdige verkoop van het winkelcentrum de Binnenhof aan belegger CGI. De gemeente wilde haar risicoprofiel niet verder laten toenemen en bovendien geen winkelexploitant worden, maar CGI ging er later bij doorverkoop aan Rodamco met de winst vandoor.

Lastig

Ton Meijer zou de PPS dan ook niet meer op deze manier insteken. "Deze PPS heeft niet tot een optimaal financieel resultaat geleid. De gemeente is in het spel van de markt gestapt. Dan moet je je goed realiseren dat je ook de regels van de markt moet spelen. Ik geloof in een samenwerking waarin iedereen vanuit zijn eigen rol en expertise zijn verantwoordelijkheid neemt." Maar op beslissende momenten was het wel degelijk ook een financieel voordeel dat de gemeente risicodragend participeerde in de ontwikkelingsmaatschappij. De gemeente kan immers goedkoop geld lenen en het relatief rijke Amstelveen heeft zelfs op cruciale momenten zelf als kredietverstrekker opgetreden.

Een voordeel van de gekozen constructie is bovendien dat de waardeontwikkeling van het vastgoed gedurende het proces binnen >>



Frans Evers



Karin Laglas



Friso de Zeeuw

de SAO zelf is gebleven en kon worden ingezet voor minder lucratieve functies en kwaliteit van de openbare ruimte. Het initiële wantrouwen is gaandeweg verdwenen en de continuïteit van personen is nu een van de grote succesfactoren. Karin Laglas was jarenlang vanuit MAB als projectdirecteur bij het stadshart betrokken. De PPS noemt ze 'lastig, maar ook leuk'. "De SAO was een echt bedrijf, van overheid en private partijen samen. Er leefde een grote saamhorigheid. Het gevoel was: we gaan samen de huiskamer van de stad maken. Kwaliteit stond voorop, ook bij ons als marktpartij."

Commitment

Laglas noemt het opereren in bestaand stedelijk gebied 'een openhartoperatie'. Communiceren met de bevolking was daarbij cruciaal, maar niet altijd even gemakkelijk. Veel bewoners hebben jarenlang midden in een bouwput geleefd. Ook was de bevolking aanvankelijk sceptisch, was dat nou allemaal wel zo nodig? Stevens ging zelf als wethouder in weer en wind met een stand op de markt staan om met de bevolking in gesprek te gaan. Zelf vindt Laglas dat een dergelijke stedelijke herontwikkeling alleen in PPS kan worden gedaan. "Het hoeft misschien niet per se binnen één bedrijf te zijn, maar je móét samenwerken. Als ontwikkelaar moet je je realiseren dat je bezig bent in iemands stad. Je grijpt in in het meest vitale deel van een stad."

Voordelen voor de private partijen in deze PPS was het sterke commitment van de gemeente, zegt Laglas. "Je zit er samen in. Je weet dat de gemeente er ook alles aan zal doen om er samen uit te komen en de rit af te maken." Als 'rijke' gemeente nam Amstelveen bovendien haar eigen vermogen mee. Voordelen voor de gemeente ziet zij ook. "De gemeente was voortdurend goed aangesloten op het ontwikkelproces. Bovendien heeft zij meegedeeld in de winst. Daarbij heeft ze haar publieke programma gerealiseerd gezien. Door de gekozen CV/BV-constructie is de ontwikkeling enigszins op afstand van de gemeente zelf geplaatst."

Cultuurverschillen

De beperking van de commerciële slagvaardigheid is een serieus nadeel voor private partijen in een dergelijke PPS-constructie. Laglas: "Dat vergt flexibiliteit, terwijl in de politiek juist alles – terecht – zorgvuldig gewogen moet worden. Dat geeft spanning." Laglas beveelt voor volgende gebiedsontwikkelingen dan ook 'superduidelijke' afspraken, het overbruggen van cultuurverschillen en rolzuiverheid aan. "De SAO werd op het gemeentehuis nogal eens gezien als de Dienst stadshart, die moest uitvoeren wat de gemeente wilde. Benoem vanaf het eerste moment de rollen en verantwoordelijkheden."

Praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft Friso de Zeeuw herkent de genoemde leer- en succesfactoren uit andere gebiedsontwikkelingen. Durf, betrokkenheid, vertrouwen, risicodelen en continuïteit van personen zijn daarbij kernwoorden. In welke vorm de PPS wordt ingestoken hangt van de positie van partijen af en de financiële situatie van de gemeente. Dat gemeenten participeren in een grondexploitatie vindt De Zeeuw een goede zaak, maar hij is sceptisch over het risicodragend participeren in de opstalexloitatie. "Daar raak je mijns inziens de grenzen van de publieke taak en verantwoordelijkheid."

Figuurzagen

Maar inmiddels is het speelveld veranderd. Twintig jaar geleden kon de gemeente haar partners nog selecteren op basis van een presentatie en 'het juiste gevoel', inmiddels leven we onder de tucht van de Europese aanbestedingsregels. De Zeeuw: "De Europese aanbestedingsregels verdragen zich slecht met projecten waarvan je de eindtermen nog niet weet, zoals grote gebiedsontwikkelingen. Het verwijdert mensen van elkaar in plaats dat er een gezamenlijkheid wordt gecreëerd. Ik ben dan ook tegen die hele aanbestedingstaliban. Hopelijk wordt met het recente Helmut Müller-arrest van het Europese Hof de boel weer iets teruggedraaid."

Daarbij komt dat de hoeveelheid sectorale regelgeving de afgelopen decennia fors is toegenomen. Ook hierover is De Zeeuw stellig: "Het figuurzagen aan al die regels is een afleiding van de kwesties die wél echt belangrijk zijn, zoals: is het parkeren wel goed geregeld? Inhoudelijke kwesties dus." Een andere lastigheid voor langlopende gebiedsontwikkelingen is de dualisering van het gemeentebestuur. "Gebiedsontwikkeling vergt een lange adem, dat vergt dus een politieke consistentie in visie en beleid. In Amstelveen zie je dat de wethouder een grote bindende factor is in het project. De dualisering vormt een hinderpaal voor dat soort bestuurlijke trekkers. Rijnboog Arnhem is er door mislukt."

Hinderpalen

Maar ook de mondiger geworden bevolking, die moeiteloos haar weg naar de rechtszaal weet te vinden, en de vereiste transparantie van marktpartijen vormen hinderpalen voor huidige en toekomstige gebiedsontwikkelingen, vreest De Zeeuw. "Het imago van marktpartijen is op dit moment gewoon slecht, punt. De direct betrokkenen bij gemeenten weten meestal wel wat voor vlees ze in de kuip hebben, maar de hele kring daaromheen vertrouwt het vaak niet. Dat is een probleem dat projectontwikkelaars zelf op moeten lossen."

Nieuwe gebiedsontwikkelingen zullen het dus van nieuwe samenwerkingsvormen moeten hebben. Zelf ziet De Zeeuw wel wat in het model 'Bouwclaim nieuwe stijl', waarbij de marktpartij grond inlevert en de financiering bij de gemeente ligt. "De gemeente financiert met een BNG-lening en legt de voorwaarden voor betaling rente en aflossing door aan de marktpartij. Dat legt het risico zo veel mogelijk bij de private partij. Deze doet de planvorming en de gemeente neemt het gebied na realisering terug."

Zone A9

Zowel financiering als verevening binnen het gebied zijn onmiskenbaar lastiger geworden in het huidige tijdsgewricht. Daarbij zijn er nieuwe thema's in opkomst zoals duurzaamheid en online shoppen. Maar ook de fysieke context is veranderd: Amstelveen is inmiddels onderdeel van de polycentrische metropoolregio Amsterdam. Daardoor veranderen in regionaal opzicht de patronen van mensen in bijvoorbeeld hun winkelgedrag. De Zeeuw 'bekent' samen met zijn vrouw Thea regelmatig vanuit hun woonplaats Monnickendam naar het Amstelveense stadshart af te reizen voor een nieuw kostuum.

Friso en Thea de Zeeuw zijn niet de enigen die hun weg naar het Amstelveense Stadshart weten te vinden. Amstelveen heeft zichzelf met de realisering van het Stadshart regiobreed op de kaart gezet als winkel- en (cultureel) uitgaansgebied. De goede autobereikbaarheid speelt daarin onmiskenbaar een rol. Ondertussen zit Amstelveen niet stil. De stad maakt zich met de gebiedsontwikkeling van de A9-zone op voor een nieuwe fase in haar ontwikkeling. Een opgave die nog een slagje groter is dan het Stadshart destijds. Over een afstand van twee kilometer wordt de barrière van de A9 geslecht door de snelweg ondergronds te leggen. In het vrijkomende gebied moet de financiering worden gevonden voor de 100 miljoen die de stad zelf moet bijdragen aan de ondertunneling. Het Stadshart kan daarmee opschuiven in zuidoostelijke richting met onder meer een HOV-knooppunt met metroverbinding. Metropolitane kansen zijn er kortom genoeg, maar vooralsnog heeft deze nieuwe grootschalige gebiedsontwikkeling de economische tijden helaas nog niet mee. ◀◀

Over de totstandkoming van het Stadshart Amstelveen verscheen onlangs de publicatie 'Moed, ambitie en vertrouwen, 20 jaar publiek-private samenwerking aan een nieuw hart voor de stad', onder redactie van Jelle Westra en Anne Luijten. Verkrijgbaar via j.westra@amstelveen.nl