

Cityvorming gekraakt

Invloed van actiegroepen op de stedelijke planning in Amsterdam

In de afgelopen vijftien à twintig jaar hebben actievoerders zich in toenemende mate bemoeit met de stedelijke planning. Maar hebben ze daarmee ook veranderingen in die planning tot stand gebracht? De wetenschap meent van niet: uit stadssociologische literatuur blijkt over het algemeen dat acties van bewoners nauwelijks invloed hebben op het beleid. Toch kan men zich afvragen of een stad als Amsterdam er op dit moment net zo uitgezien zou hebben als er geen acties waren gevoerd. Neemt Amsterdam dan misschien een uitzonderingspositie in? Een onderzoek naar beleid en actie in de jaren '68 tot '78 kan één en ander wellicht verduidelijken.

HANS PRUYT

De voornaamste doelstellingen van de Amsterdamse stadsplanning in de jaren '50 en '60 kunnen worden samengevat onder de term 'cityvorming'.

Hieronder vallen grootschalige ontwikkelingen in de bestaande stad, zoals:

- het aanleggen van autowegen, door de Nieuwmarktbuurt, de Haarlemmerhouttuinen en door de Kinkerbuurt naar de zuidpunt van de Jordaan;
- het neerzetten van grote (kantoor)gebouwen, o.a. in de Nieuwmarktbuurt, op de oostelijke eilanden en in de zuidpunt van de Jordaan;
- het aanleggen van een metronet dat alle hoeken van de binnenstad doorsnijdt.

Verder wil men de city op drie plaatsen uitbreiden in de negentiende eeuwse grachtengordel: rond de Jacob van Lennepkade, rond de Ferdinand Bolstraat en rond het Rhijnspoorplein. In dit proces van cityvorming is 1968 een duidelijk hoogtepunt, want in dat jaar neemt de gemeenteraad het principebesluit om het metronet aan te leggen.

In diezelfde stedenbouwkundige ideologie past de grootschalige sanering van de 19e eeuwse woonwijken. Voor de Dapperbuurt bijvoorbeeld wordt het zogenaamde 'plan Duyff' gepresenteerd, dat kaalslag van de gehele buurt inhoudt en een tuinstad-achtige wederopbouw met grote dure woningen voor koopkrachtige gezinnen.

In 1978 ziet de situatie er heel anders uit. Een deel van de plannen uit 1968 is dan naar het archief verwezen en voor een aantal stadsdelen is in de planning een weg ingeslagen die cityvorming beperkt of uitsluit.

Tegenbeweging

Waar een stap in de richting van realisering van plannen wordt gezet, ontstaan conflicten met buurtactiegroepen. Deze groepen maken deel uit van een min of meer coherente tegenbeweging die zich vanaf ca. 1963 ontwikkeld heeft uit heel verschillende activiteiten:

- het kraken van panden die leeg gekomen zijn in verband met sanering of ci-

tyvorming. Tot 1965 betekent kraken niet meer dan een individuele oplossing voor woningnood. Daarna wordt het ook gezien als politiek protest;

- protesten tegen de woningnood en de cityvorming via demonstraties, hoorzittingen en oproepen aan de (lokale) partijpolitiek;
- het opzetten van buurtorganisaties door bewoners die greep willen krijgen op de ontwikkelingen in hun buurt.

Op diverse punten krijgen actievoerders in de conflicten hun zin: een geplande structuurverandering van de Jordaan, waarbij het aantal woningen drastisch zou teruglopen, gaat niet door en na twee kantoren wordt de 'Manhattanisering' van het Bickerseiland stopgezet. De metro is wel door de Nieuwmarktbuurt aangelegd, maar de aanleg van een vierbaansweg dwars door de buurt is niet doorgezet. In plaats van grote bedrijfsgebouwen is er gekozen voor woningbouw in de Nieuwmarktbuurt (de Stopera is een uitzondering). In de Dapperbuurt worden naar verhouding méér kleine woningen gebouwd dan aanvankelijk de bedoeling was, dat wil zeggen dat er meer voor de bevolking van de buurt wordt gebouwd. Bewoners van de Weesperzijdestrook zien kans de plannen voor een groot kantoorgebouw zodanig te veranderen, dat op het terrein ook woningbouw plaats vindt.

Het gaat hier om plannen die eerst met

verve door ambtenaren en wethouders zijn 'verkocht', en die daarna worden ingetrokken of ingrijpend veranderd. Dissidente PvdA-raadsleden spelen een belangrijke rol door in bepaalde gevallen voorstellen van B en W weg te stemmen, hierbij geholpen door Kabouter, de PSP en opportunistische VVD-ers. Dit dissidentisme binnen de PvdA kan niet los gezien worden van de acties van de tegenbeweging. Individuele PvdA-leden voelen zich aangesproken door de kritiek op het beleid, waardoor de vanzelfsprekendheid van de cityvormingsideologie afneemt.

Tegelijk worden PvdA-gezagsdragers door acties van de tegenbeweging in situaties gebracht, waarin ze in de ogen van de kritische partijgenoten moreel over de schreef gaan. De tegenstellingen binnen de Amsterdamse PvdA resulteren in 1978 in een machtsovername door een dissidente stroming, die veel contacten heeft met actiegroepen.

In de periode 1968-1978 blijven topambtenaren van Publieke Werken en Stadsontwikkeling hardnekkig aan hun toekomstbeeld vasthouden, terwijl de hele structuur van het ambtelijk apparaat het veranderingsproces afremt. Hoewel het gemeentebestuur en dominerende partijen PvdA en CPN in die periode een aantal ideeën van de tegenbeweging overnemen, blijven ze diezelfde tegenbeweging bestrijden.

Scenario

Al deze veranderingen nu louter als het effect van actiegroepen te bestempelen, zou niet juist zijn. Ook andere factoren hebben een rol gespeeld in het afremmen van cityvorming en grootschalige sanering. De belangrijkste zijn de veranderende investeringen in kantoorruimte en de sturende rol van de rijksoverheid in de stadsplanning. Bij wijze van gedachtenexperiment zullen we daarom een 'actieloos scenario' op-

Buurtacties in de Weesperzijdestrook

Foto: Guus Catau



stellen en ons afvragen of in een situatie zonder acties de plannen van 1968 wél werkelijkheid zouden worden.

Vanaf halverwege de jaren '60 is er een duidelijke trend, dat kantoren verhuizen uit de binnenstad naar met name de stadsrand, en dat nieuwe kantoren ook meestal aan de stadsrand worden gevestigd. Dit kan aanleiding zijn om te stellen, dat in een actieloos scenario cityvorming in de bestaande stad grotendeels achterwege zou blijven, omdat bedrijven geen animo hebben om zich daar te vestigen. Er is veel onderzoek gedaan naar de factoren, die de vestigingsplaats van bedrijven bepalen. Als redenen waarom bedrijven de binnenstad verlaten of zich daar niet vestigen, komen naar voren:

- het gebrek aan ruimte,
- de slechte bereikbaarheid.

Volgens de oorspronkelijke plannen van 1968 zou door het maken van verkeersdoorbraken de bereikbaarheid per auto van het oostelijk deel van het centrum, de westelijke Eilanden, de Haarlemmerhouttuinen, het zuidelijk deel van de Jordaan en de Kinkerbuurt verbeterd worden. Na conflicten met actievoerders zijn de verkeersdoorbraken die deze gebieden 'bereikbaar' hadden moeten maken, uit de planning geschrapt.

Bereikbaar

In een actieloos scenario worden deze gebieden dus bereikbaar gemaakt, en wel met vierbaans autowegen. Sloop van de resterende bebouwing zou dan voor de nodige ruimte voor kantoorbouw zorgen. Het slopen van deze bebouwing zou gezien de locaties nauwelijks botsingen met monumentenbelangen opleveren (ervan uitgaande dat monumentwaarde voornamelijk aan de grachtenbebouwing wordt toegekend).

Door de bereikbaarheid en de mogelijkheid om ruimte te maken zou het niet aan belangstelling ontbreken om kantoren op deze plaatsen te vestigen.

In een actieloos scenario zouden dus voor wat het centrum betreft de plannen anno 1968 grotendeels gerealiseerd worden, met uitzondering van de andere metrolijnen dan de Oostlijn. Die zouden zonder invloed van een tegenbeweging al vanwege de kosten sneuvelen.

Met betrekking tot de negentiende eeuwse gordel verloopt het actieloos scenario anders. Het plan 'Duyff' voor de Dapperbuurt wordt nog wel gerealiseerd, maar wanneer de stadsvernieuwing hierna op dezelfde manier voortgezet zou worden, gaat de herhuisvesting van de bewoners tot hoge kosten aanleiding geven. In een actieloos scenario zou een enigszins alert reagerende rijksoverheid de overloop vanwege de kosten proberen te temperen, en wel iets eerder dan in werkelijkheid gebeurd is, omdat het aantal overlopers groter zou zijn. In werkelijkheid houdt het Rijk tot 1976 en 1977 vast aan het overloopbeleid.

Het afremmen van de overloop hoeft echter op zich niet te leiden tot 'bouwen voor de buurt'. Het is goed denkbaar dat de



Door de Nieuwmarktbuurt is nog wél de metro aangelegd, maar een geplande vierbaansweg en kantoorgebouwen gingen niet door. In plaats daarvan werd de oorspronkelijke rooilijn aangehouden en verscheen er sociale woningbouw.

Foto: Max Popma

overloop naar de groeikernen niet door zou gaan, maar dat een deel van de overloop 'tegen de stad aan geplakt' zou worden. Dan gebeurt precies wat in veel steden gebeurt; de mensen met weinig geld moeten verder van het centrum af gaan wonen.

Impulsen

Rond 1975 gaat de landelijke overheid in werkelijkheid impulsen afgeven tot verandering van het beleid in de richting van meer behoud en herstel van panden, en van 'bouwen voor de buurt'. In Amsterdam vindt deze verandering — wat betreft het beleid voor de negentiende eeuwse wijken — al omstreeks 1972 plaats. In vergelijking met een actieloos scenario is deze verandering dus door toedoen van de tegenbeweging met ca. drie jaar versneld, wat natuurlijk door de neerslag van het beleid in de gebouwde omgeving, blijvende gevolgen voor de stad heeft. In die drie jaar zou in een actieloos scenario de Dapperbuurt kaalgeslagen, en in een ander stratenpatroon weer opgebouwd zijn met grote, dure woningen.

Overigens moet er rekening mee worden gehouden, dat de ommezwaai in het landelijk beleid rond 1975 niet alleen beïnvloed is door financiële factoren. In die tijd ontstonden in het hele land buurtactiegroepen die zich duidelijk manifesteerden. Deze zullen op het verstedelijkingsbeleid van de rijksoverheid zeker de nodige invloed hebben gehad.

In Amsterdam hebben de actievoerders in de periode 1968-1978 in ieder geval de volgende resultaten bereikt:

- het tegenhouden van de aanleg van

autowegen door de oude stad;

- het gedeeltelijk verhinderen van plannen voor grootschalige bouwwerken op diverse punten in de bestaande stad;
- een versnelling van de omschakeling van het beleid voor de negentiende eeuwse ring: van stadsvernieuwing gebaseerd op kaalslagsanering en overloop, naar stadsvernieuwing waarbij naar verhouding meer bewoners in de buurt kunnen blijven wonen. Zo wordt ook de bevolkingsaanpak van de buurten niet ingrijpend veranderd. De versnelling van de omslag in het beleid betekent dat de structuur van de Dapperbuurt heel anders is uitgevallen dan zonder acties het geval zou zijn;
- daarnaast heeft de tegenbeweging invloed gehad op de ontwikkeling van de tegenstellingen binnen de PvdA. Uitvloeisel van deze ontwikkeling is dat in 1978 een stroming in de PvdA de macht heeft overgenomen, die zich sterker maakt voor 'bouwen voor de buurt' en 'behoud en herstel', en minder belang hecht aan cityvorming in de bestaande stad¹.

Internationaal

De invloed die de Amsterdamse actievoerders op de stadsplanning hebben gehad, is internationaal gezien een uitzondering. Een verklaring voor deze unieke situatie kan worden gezocht in een combinatie van de volgende factoren:

- de interne dynamiek van de Amsterdamse sociaal-democratie, die een cruciale rol heeft gespeeld;