

Van stadsspoorweg tot Noord/Zuidlijn

CASUS Florian Langstraat & Andrew Switzer

De jaren zestig en zeventig waren voor de Amsterdamse metro de tijd van opgaan, blinken en, zo leek het, verzinken. Maar de grootse plannen die na 1975 taboe werden verklaard zijn vandaag juist opvallend actueel. Een terugblik op de Amsterdamse metroperekelen van de jaren zestig en zeventig.

Vergeleken met andere steden functioneert het vervoer in Amsterdam heel behoorlijk: de populairste vervoersmiddelen zijn de fiets en de benenwagen, waardoor de files binnen de perken blijven. Maar vergeleken met bijvoorbeeld Rotterdam (78,3 km) is de omvang van de Amsterdamse metro met 42,5 km altijd bescheiden gebleven. Tot aan 1990 moest Amsterdam het zelfs met één enkele 'Oostlijn' stellen.

Deze relatief beperkte ontwikkeling van de Amsterdam metro vindt haar oorsprong in de roerige periode tussen 1960 en 1975. Begin jaren zestig deed de metro zijn intrede in een aantal ambitieuze toekomstplannen. In de jaren zeventig verdween de metro echter even snel als hij was opgekomen. De metro werd taboe, de sneltram het nieuwe dogma. Althans, tot voor kort. In de actuele uitbreiding van de Amsterdamse metro vinden we namelijk veel ideeën uit de zestiger jaren weer terug. Sterker nog, de huidige Noord/Zuidlijn zou toen eigenlijk als eerste worden aangelegd. Tijd dus om nog eens terug te kijken naar die oude, verguisde, plannen van toen.

We analyseren de transitie die de Amsterdamse metroplanning onderging tussen 1960, het jaar waarin het eerste metroplan werd gepresenteerd, en 1975, toen de Nieuwmarktrellen een einde maakten aan de Amsterdamse expansiedrift. Daarbij maken we gebruik van 'transitiestudies', een jong onderzoeksgebied dat historische transitieprocessen probeert te begrijpen. Het onderzoek is gebaseerd op drie bronnen: archiefmateriaal, planologisch-historische publicaties en



Definitief plan van het Bureau Stadsspoor uit 1968. Bron: Dienst Infrastructuur



Verkeer en Vervoer, Gemeente Amsterdam.

interviews met zes deskundigen van de Amsterdamse Dienst Ruimtelijke Ordening en Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (waarvan twee de jaren zeventig direct als gemeenteambtenaar meegemaakt hebben).

Transitiestudies: landschap, regime en niche

Transitiestudies proberen veranderingsprocessen in sociaal-technische systemen te verklaren: bijvoorbeeld de transitie van zeilschepen naar stoomschepen, of van propellervliegtuigen naar straalvliegtuigen. Hiervoor gebruiken transitieonderzoekers een model, het 'multi-level perspective'. Volgens dit meerlaags-perspectief bestaat ieder systeem uit drie niveaus, namelijk niche, regime en landschap. Niches zijn het domein van innovatie, waarin nieuwe ideeën ontstaan. Het regime bestaat uit de dominante technologie, met een specifieke set actoren en beleid. Het landschap ten slotte bestaat uit maatschappelijke macro-trends

In dit artikel bestuderen we het 'regime' van de Amsterdamse vervoersplanning, bestaande uit politici en planologen van de Gemeente Amsterdam. Het 'landschap' bestaat uit bredere trends, zoals economische en demografische ontwikkelingen. 'Niches' zijn de ideeën van mensen buiten het regime, zoals de provobeweging en de nieuwe generatie jonge planologen.

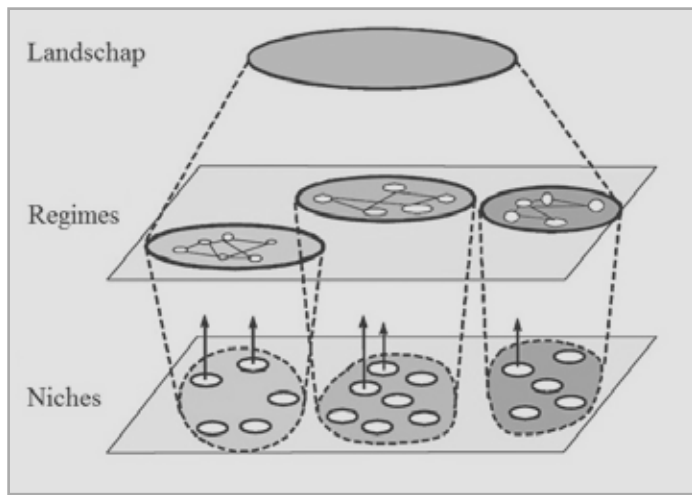
Grootse plannen

Het Amsterdamse metrotijdperk begint in 1960, met de 'Interimnota over het Stedelijk Openbaar Vervoer' van de commissie-Clerx. Deze groep ingenieurs constateerde dat de grachtengordel dicht dreigde te slibben door het sterk gestegen autoverkeer en stelde daarom een uitgebreid metronetwerk voor (zie kaart). Het advies: zo snel mogelijk beginnen met bouwen, de Noord/Zuidlijn het liefst eerst.

De ideeën van de commissie-Clerx groeiden snel uit tot het dominante planningsparadigma. Onder de naam 'Bureau Stadsspoor' werd in 1963 een nieuwe organisatie opgetuigd, dat tot dezelfde conclusies kwam: alleen een uitgebreid metrostelsel kon het centrum bereikbaar houden. Het eindrapport uit 1968 bevatte slechts één wijziging: vanwege de geplande aanleg van het nieuwe stadsdeel Bijlmermeer werd aangeraden niet de Noord/Zuidlijn, maar de Oostlijn als eerste aan te leggen. De gemeenteraad nam de plannen met een overweldigende meerderheid van 38 tegen 3 (!) aan. De bouw begon in 1970. De metro leek Amsterdam definitief te hebben veroverd.

De vijftig jaar oude schets van het Bureau Stadsspoor lijkt veel op de nieuwe kaart van de Amsterdamse metro

De snelle opkomst van de metro kan door een combinatie van factoren worden verklaard. Het autobezit was sinds de Tweede Wereldoorlog veel sneller gestegen dan voorzien. Bovendien leidde grootscheepse nieuwbouw aan de rand van de stad er toe dat de verplaatsingsafstanden sterk toenamen; zo sterk zelfs, dat verwacht werd dat de fiets langzamerhand zou gaan verdwijnen. Het Bureau Stadsspoor verwachtte



Het 'multi-level perspective'. Bron: Geels en Schot.

verder dat de stad zou groeien tot een miljoen inwoners; een simpel tramnetwerk zou daarvoor onvoldoende zijn.

Bovendien waren centraal gelegen buurten als de Pijp en de Dapperbuurt toch rijp voor stadsvernieuwing: een uitgelezen kans. Het paste goed in de cultuur van de Amsterdamse Dienst Publieke Werken, die door technisch ingestelde ingenieurs werd gedomineerd. Een van de geïnterviewde experts omschreef dit dominante regime als volgt: "Het was een erg ingenieursachtige club. Meten, weten, ontwerpen. Ingenieurs verzonden plannen in opdracht van wethouders, wethouders waren machtig, en als je de grootste partij bent, dan kan dat jaren goed gaan."

De 'oude krotten' in volksbuurten als de Pijp begonnen steeds meer als monumenten gewaardeerd te worden

Regimewissel

Toch zou het helemaal niet zo lang goed gaan. De bouw van de Oostlijn vanuit het zuidoosten naar de rand van het centrum verliep zoals gepland, maar het laatste, ondergrondse stuk zou een enorm obstakel blijken. Daarvoor was grootschalige sloop in de centraal gelegen Nieuwmarktbuurt gepland. Totaal onvoorzien voor de Amsterdamse gemeenteraad kwam een brede protestbeweging op gang, die zou uitmonden in de beroemde Nieuwmarktrellen van 1975. De metro was zo onpopulair geworden dat de gemeenteraad werd gedwongen 180 graden te draaien. De Oostlijn werd nog afgemaakt, maar de geplande vierbaans autoweg erbovenop geschrapt, en de andere lijnen werden publiekelijk naar de prullenbak verwezen. In slechts vijf jaar tijd was de metro van symbool van moderniteit in een volkomen taboe veranderd.

Achter de neergang van het metroregime in de jaren zeventig liggen zowel landschaps-, regime-, als nicheveranderingen ten grondslag. Op landschapsniveau bleek dat veel grote bedrijven zich toch niet in de grachtengordel wilden vestigen, en door suburbanisatie nam de bevolking niet toe maar juist scherp af. Daarmee vielen twee belangrijke

argumenten voor de metro weg. Ten derde vond er een geleidelijke cultuuromslag plaats ten aanzien van het ideaal van 'moderniteit': de 'oude krotten' in volksbuurten als De Pijp begonnen juist steeds meer als monumenten gewaardeerd te worden.

Tegelijkertijd veranderde het regime zelf. De oude generatie ingenieurs die aan de wieg van de metroplannen had gestaan maakte plaats voor een nieuwe generatie planologen binnen de Dienst Publieke Werken, die veel minder vertrouwen had in het oude 'plannen van bovenaf': "Die jongere generatie zag er niet zoveel in dat allerlei panden moesten worden gesloopt. Dat botste wel"

Van onderaf werd het metroregime ondermijnd door protestgroepen. De protesten werden voor het grootste deel geleid door studenten en provo's, maar werden al snel veel breder. De studentengroepen slaagden er uitstekend in om grote delen van de bevolking te mobiliseren: "De studenten gingen als spreekbuis optreden voor de zittende bevolking. Als er inspraakavonden werden georganiseerd, die maakten wel wat los."

Achteraf zien we dat de maatschappijkritiek van deze protestgroepen op haar beurt ook weer veroorzaakt werd door landschapsveranderingen: de babyboom, de economische groei en de snelle groei van de studentenpopulatie leidden tot het ontstaan van een kritische, sociaal mobiele generatie. Er was dus sprake van een wisselwerking tussen landschaps-, regime- en nicheontwikkelingen, die voor bestuurders pas goed zichtbaar werd toen in de Nieuwmarktbuurt de vlam in de pan sloeg.

In de periode na 1975 was het woord 'metro' volledig taboe. Tegelijk werd er vanaf de jaren tachtig stilaan toch weer aan hoogwaardig OV gewerkt. Nu heette deze geen 'metro', maar 'sneltram'. Het taboe dat op het woord 'metro' rustte, blijkt duidelijk uit de geschiedenis van de in 1990 in gebruik genomen Amstelveenlijn, officieel een sneltram. Een metro was politiek onbespreekbaar, maar de lijn werd gedeeltelijk toch geschikt gemaakt voor metromateriaal: "De tunnels zijn op [een metrobreedte van] 3 meter voorbereid. Dat is er allemaal stiekem ingestopt, want dat mocht men niet weten. Zodra je het over 3 meter had of metro, dan werd je de kamer uitgezet."

Vanaf 1988 stond ook de Noord/Zuidlijn weer op de agenda, een ingreep die zou bijdragen aan de leefbaarheid van de stad en aan een bloeiend centrumgebied. Het taboe van 1975 brokkelde zo langzaam af. Natuurlijk staat de Noord/Zuidlijn ondertussen weer in een bedenkelijk daglicht vanwege de technische problemen en kostenoverschrijdingen. Maar in het licht van de huidige snelle bevolkingsgroei van Amsterdam zijn nog meer lijnen op langere termijn waarschijnlijk best weer denkbaar.

Tijd voor een herwaardering

Was de Amsterdamse metro een slachtoffer van landschapsveranderingen in de jaren zeventig? Als de aanleg van de metro toen tien jaar eerder was begonnen, zou Amsterdam er vandaag dan anders uitzien? Ons voorzichtige antwoord luidt: deels wel. De wisselwerking tussen de suburbanisatie, de generatiewissel binnen de Dienst Publieke Werken en de studentenprotesten die de metro uiteindelijk een halt toeriepen, was er dan immers niet geweest.

Met de kennis van nu zien we bovendien dat wat in 1975 een radicale ommezwaai in het regime leek, dat misschien toch niet echt was. Het

woord 'metro' werd dan wel taboe verklaard, maar het sneltramconcept bood de nieuwe generatie de mogelijkheid om – weliswaar in iets gewijzigde vorm – aan hetzelfde netwerk verder te bouwen. Het landschap is sinds de jaren zestig nog het sterkst veranderd: de werkgelegenheid heeft zich uiteindelijk niet in het centrum geconcentreerd, maar zich juist over het hele metronetwerk uitgespreid.

Een belangrijke les voor hedendaagse planologen

Daarmee vond dezelfde metro in een nieuw landschap een nieuwe functie. De transitie van de jaren zeventig was daarom niet zozeer een volledige substitutie van het ene planningsregime door het andere, maar wat transitiewetenschappers 'transformatie' noemen: het regime verandert wat onder druk van buitenaf, de functie van de metro verandert mee, maar alle actoren blijven uiteindelijk bestaan.

Sterker nog, wie nog eens goed naar de oude plankaart uit 1968 kijkt, zou best kunnen stellen dat zelfs dat te veel gezegd is. De vijftig jaar oude schets van het Bureau Stadsspoor komt immers opmerkelijk dicht in de buurt van de nieuwe kaart van de Amsterdamse metro, als de Noord/Zuidlijn straks open is. Een Oost/Westlijn is er nog altijd niet, maar als Amsterdam de komende decennia inderdaad doorgroeit naar een miljoen inwoners, zou ook dat lijntje uit 1968 wel eens werkelijkheid kunnen worden.

Een belangrijke les voor hedendaagse planologen dus: plannen uit het verre verleden zijn vaak lang niet zo verouderd als we misschien denken. Bepaalde delen van de metroplannen passen evengoed bij het Amsterdam van nu als het Amsterdam dat men in de jaren zestig voor ogen had. Natuurlijk, het is nog de vraag of de overige delen van het oude plan echt verwezenlijkt zullen worden. En om Amsterdam op

regionaal niveau goed bereikbaar te houden moet de metro zeker ook in samenhang met trein en fiets gezien worden. Maar toch: laten we plannen uit het verleden niet te snel als achterhaald veroordelen. Die oude, grijze en verguisde heren van vroeger konden best wel eens alsnog gelijk krijgen.

Florian Langstraat (florianlangstraat@gmail.com) is transportplanoloog en redacteur van AGORA. Andrew Switzer is promovendus aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

Beuckens, J., van der Heijden, B. en Kuik, F. (2012) De aanpasbare stad: robuuste keuzes in de Amsterdamse planning. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 22-23 November 2012, Amsterdam

Davids, K. (2000) Sporen in de stad: de metro en de strijd om de ruimtelijke ordening in Amsterdam. *Historisch Tijdschrift Holland* 32, 157-182

Geels, F.W. en Schot, J. (2007) Typology of transition pathways in socio-technical systems. *Research Policy* 36, 399-417

Poelstra, H. (2003) Eerst infrastructuur, dan beleid. In: *Dienst Ruimtelijke Ordening Gemeente Amsterdam, Stadsplan Amsterdam: Toekomstvisies op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, 1928-2003*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Terhorst, P. en Van de Ven, J. (2003) The Economic Restructuring of the Historic City Center. In: S. Musterd en W. Salet (red.), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam: Amsterdam University Press



Rellen in de Nieuwmarktbuurt, 1975. Bron: H. Peters / Anefo.