

Bas Soetenhorst

Het wonder van de Noord/Zuidlijn

De metro die er ondanks alles kwam

2018 Prometheus Amsterdam

Eerste druk 2011

Vijfde, geheel herziene druk 2018

Met medewerking van Ton Damen

© 2011, 2018 Bas Soetenhorst

Omslagontwerp DPS Design & Prepress Studio

Foto omslag Koen van Weel/ANP

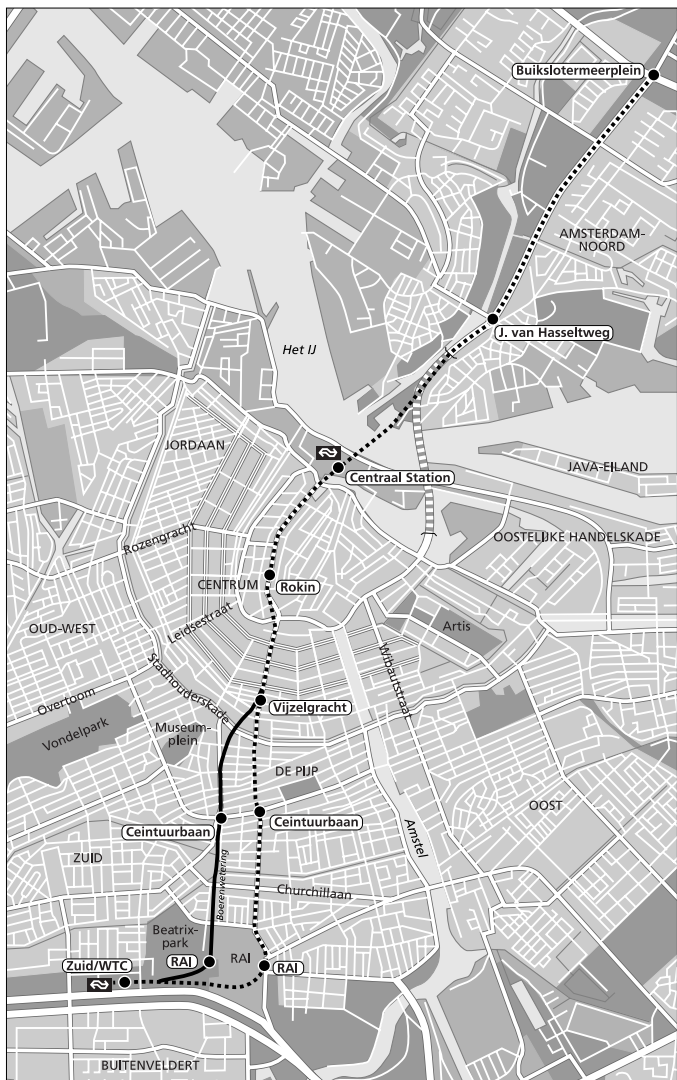
Foto auteur Maarten Steenvoort

Kaart binnenwerk Yde Bouma

Zetwerk Mat-Zet bv, Soest

www.uitgeverijprometheus.nl

ISBN 978 90 446 3804 2



Route Noord/Zuidlijn

Afgezien alternatieve route

Inleiding

De moegestreden maker

Een illustre gezelschap verzamelt zich eind januari 2018 in de ambtswoning van de burgemeester van Amsterdam, om herinneringen op te halen aan het stempel dat zij ooit drukten op de Noord/Zuidlijn en te praten over te leren lessen, op een moment dat de aanleg bijna is voltooid.

Onder de aanwezigen op de besloten bijeenkomst is oud-minister van Verkeer en Waterstaat Tineke Netelenbos. De PvdA-politica had in 1999 haarscherp in de gaten dat de metrobouw fors uit de klauwen kon gaan lopen en sloot een deal waarbij niet zoals gebruikelijk het Rijk, maar Amsterdam zou opdraaien voor alle financiële tegenvallers. Amsterdam ondervindt de gevolgen van die afspraak tot in lengte der jaren. De deal zorgde ervoor dat de hoofdstedelijke bijdrage aan de Noord/Zuidlijn meer dan vijf keer over de kop ging.

Cees Veerman is er, de voormalig CDA-minister die in 2009 werd ingevlogen op het dieptepunt van het project, met verzakte panden aan de Vijzelgracht, een astronomische kostenoverschrijding en een verlamd stadsbestuur, dat niet meer eigenstandig durfde te beslissen over de voortgang. Veerman bood uitweg met een commissie, die adviseerde toch maar weer verder te gaan.

Toenmalig wethouder Tjeerd Herrema is aanwezig, de

enige politicus betrokken bij de Noord/Zuidlijn die de consequenties aanvaardde van alle fouten en aftrad. En Geert Dales, die als wethouder in 2002 het aanlegbesluit door de gemeenteraad loodste op een wijze die hem zijn hele leven blijft achtervolgen.

Om de beurt vertellen de oud-bestuurders over hun herinneringen aan bepalende momenten. Op verzoek van Herrema zijn er beelden van onthutste bewoners van de Vijzelgracht. Netelenbos maakt gehakt van het opereren van het stadsbestuur in 1999. Spottend vertelt ze over het zweet op het voorhoofd van de toenmalige verkeerswethouder, die niet zoals zij dagelijks te maken had met projecten waarin met honderden miljoenen werd gesmeten.

Maar het meeste indruk maakt Geert Dales. Hij was wethouder toen miljoenencontracten met aannemers werden afgesloten. Contracten waar de stad financieel zwaar voor zou bloeden. En hij was degene die de gemeenteraad verzekerde dat er geen financiële tegenvallers zouden volgen. Hij is door critici vaak neergezet als een bestuurder die de boel heeft geflest, al is in latere onderzoeken vastgesteld dat dit niet het geval was.

Zijn presentie in de burgemeesterswoning markeert min of meer het begin van zijn rentree in het publieke leven. Jarenlang was hij van de radar door een zware depressie, mede veroorzaakt door de hoon die hij over zich heen kreeg vanwege de Noord/Zuidlijn.

Voorafgaand aan zijn mentale breakdown uitte hij nooit een spoor van twijfel over zijn eigen rol. Een typerende opmerking uit 2007: 'Ik heb nergens in gehaperd en ben nergens tekortgeschoten.' Maar op deze vrijdagochtend aan de Herengracht blijkt hij te zijn veranderd. Hij vertelt wat hem al die jaren heel vaak heeft beziggehouden: heb ik het wel goed gedaan? Wat had ik anders kunnen doen?

Op zijn verzoek komen beelden voorbij van het raadsdebat uit 2002, waarin hij zich uit de tent laat lokken door de oppositie en tot twee keer toe zegt: ‘We gaan niet overschrijden.’

Ook in de ambtswoning komt de oude strijder in Dales naar boven; hij benadrukt dat hij in datzelfde raadsdebat en in schriftelijke stukken wel degelijk waarschuwde voor de risico’s en dat hem dus eigenlijk niets valt te verwijten. Maar met de toezegging dat overschrijdingen zouden uitblijven, wekte hij verwachtingen die niet vielen waar te maken, erkent hij.

Dat mag een open deur lijken, voor Dales’ doen is het een fikse boetedoening. Zelfs de onverzettelijke maker is verslagen door het Monster van de Noord/Zuidlijn, dat in de loop der jaren een spoor van ravage achterliet.

Het zag er op papier piekfijn uit, in 2002. 1,4 miljard euro zou de Noord/Zuidlijn kosten. Amsterdam betaalde 317 miljoen mee, het Rijk en de provincie Noord-Holland de rest. In 2011 zou de metro gaan rijden. En: er hoefde geen huis te worden gesloopt. Belangrijk, na de rellen uit de jaren zeventig. Toen werd een stadswijk afgebroken vanwege een metro.

Zestien jaar later biedt het slagveld een heel andere aanblik. De metro rijdt pas vanaf 2018. En Amsterdam is nog jaren bezig met het afbetalen van de tumultueus verlopen aanleg. Vanaf de jaren negentig raakte de ene na de andere bestuurder in de ban van wat met veel bombarie de ‘slagader van de Randstad’ werd genoemd. Alsof het economisch hart van Nederland tot stilstand zou komen zonder de nieuwe metro.

Hoe raakten politiek en ambtenarij in de greep van de Noord/Zuidlijn? Waarom kozen ze voor een complexe route onder De Pijp door? Hoe grendelde Tineke Netelenbos de risico’s op extra kosten voor het Rijk af? Hoe konden aanne-

mers de gemeente uitkleden? Waar was burgemeester Job Cohen toen de Noord/Zuidlijn ontspoorde? En hoe haalde het geplaagde project de eindstreep?

Daar gaat dit boek over. Over de bestuurscultuur in Amsterdam. Over stammenstrijden in het stadhuis. Over bewoners die werden voorgelogen. Over welgestelde nimby's die met een slimme lobby voorkwamen dat de metro onder hun achtertuin door ging. Over functionarissen die zijn verslonden door het monster dat Noord/Zuidlijn heet. Over mogelijke bouwfraude. En over mensen en hun onverwoestbare geloof in een project dat Amsterdam omhoog moet stuwen in de vaart der volkeren.

1 Het trauma van de Nieuwmarkt

China. Daar weten ze van aanpakken. Als burgemeester van Amsterdam is Job Cohen onder de indruk van de daadkracht van het communistische regime. De aanleg van een hogesnelheidslijn tussen Beijing en Sjanghai, 1200 kilometer lang, neemt niet meer dan een paar jaar in beslag. 'Over een metrolijn van 7 kilometer door het centrum van Amsterdam doen we veel langer,' klaagt Cohen in een interview met het Chinese blad *Economic Weekly*. Om nog maar te zwijgen van het besluitvormingsproces dat in zijn eigen stad voorafgaat aan de aanleg van een metro.

In 2001 treedt Cohen aan in de hoofdstad. Uitgangspunt is dat de Noord/Zuidlijn in 2011 gaat rijden. Sindsdien zijn de plannen eindeloos vertraagd en de kosten scherp opgelopen. Het tast het incasseringsvermogen van de stad aan, in mentale én in financiële zin. Cohen moet steeds vaker uitleggen waarom de metro zo belangrijk is voor de stad. Hij doet dat met tact en geduld, daar niet van. Maar vermoeiend is het wel voor een bestuurder die iets van de grond wil tillen. Het lijkt soms wel alsof iedere vorm van daadkracht rond de kwestie vastloopt in de zompige bodem van Amsterdam. In 2004 moet er een commissie onder leiding van oud-minister Winnie Sorgdrager aan te pas ko-

men om het afgekalfde draagvlak te versterken.

Op het moment dat hij in China zijn hartenkreet slaakt, beseft Cohen nog niet dat het metroproject nog veel verder in de verdrukking gaat komen. Na de commissie-Sorgdrager volgt de commissie-Veerman in 2009, gelijktijdig met een enquête van de gemeenteraad naar aanleiding van de grote tegenslagen bij de aanleg.

En dan te bedenken dat de roep om een metro bijna een eeuw geleden al voor het eerst klinkt. In de jaren twintig van de vorige eeuw vragen gemeenteraadsleden van de SDAP (voorloper van de PvdA) om een onderzoek naar een ondergrondse tram of spoorverbinding. De dienst Publieke Werken maakt daarop plannen voor een ondergronds 'tramnet', te beginnen bij het Centraal Station met een tunnel onder het IJ naar Amsterdam-Noord. Concrete stappen blijven uit vanwege de hoge kosten. In de toelichting bij de gemeentebegroting van 1926 stelt het college dat de kosten niet in verhouding staan tot de verwachte resultaten.

In 1955 keert de metro terug op de politieke agenda, als het stadsbestuur in een nota een ondergrondse aanprijst als een realistische optie. Aanleiding is de opkomst van de auto, die de bereikbaarheid van de binnenstad in het gedrang brengt. In de tweede helft van de jaren vijftig vallen projecten stil vanwege economische tegenwind. Medewerkers van Publieke Werken hebben weinig omhanden. Een ideaal moment om de metroplannen uit te werken, waarvoor Stockholm model staat. Qua omvang en ligging is de stad goed vergelijkbaar met Amsterdam. Tijdens werkbezoeken raken Amsterdamse en landelijke bestuurders onder de indruk van de ondergrondse in de Zweedse hoofdstad, die al begin jaren veertig is aangelegd.

De metro vormt in die jaren in Amsterdam nog geen politieke en maatschappelijke splijtzwam. Er zijn wel al ruw-

weg twee kampen te onderscheiden: dat van de 'grootschaligen', die onder leiding van PvdA-wethouder Joop den Uyl (1963-1965) dromen van een 'Manhattan aan de Amstel', en de 'kleinschaligen', ook wel aangeduid als romantici, die zich inspinnen voor behoud van de monumentale binnenstad.

Den Uyl wil een planmatige uitbreiding van de stad. Met ruim baan voor de haven, het bedrijfsleven en de auto. Oude huizen moeten wijken voor kantoortorens, snelwegen dwars door de stad en parkeergarages. Cityvorming in de binnenstad is het doel. Zoals Jonas Jacob van der Velde, een voorganger van Den Uyl als wethouder, in 1953 verklaart: 'Natuurlijk mag de binnenstad 's nachts geen dode stad zijn en moeten er mensen in wonen, maar niet al te veel.'

De kleinschaligen maken zich sterk voor behoud van de woonfunctie in de binnenstad en zetten zich schrap tegen de sloopwoede van het bestuur. Een typerende botsing, begin jaren zestig, draait om de binnenkant van de bouwblokken aan de grachten, de 'keurblokken'. Den Uyl wil deze grachtentuinen benutten als parkeerruimte voor auto's. Het groen moet wijken voor het blik. Zijn tegenstanders gruwen ervan en krijgen de raad mee met hun oproep de 'groene longen' van de binnenstad te ontzien.

De politieke scheidslijnen zijn niet altijd even duidelijk. In alle grote fracties zitten groot- en kleinschaligen. Geurt Brinkgreve van de KVP (later opgegaan in het CDA) is een gezichtsbepalend raadslid van de kleinschaligen. Hetzelfde geldt voor de PvdA'er Roel de Wit, de latere wethouder en commissaris van de koningin in Noord-Holland en die als bestuurder zal overlopen naar het kamp der grootschaligen. Ed van Thijn, halverwege de jaren zestig fractievoorzitter van de PvdA, steunt de kleinschaligen als het gaat om de groene longen, maar zit doorgaans tussen beide groepen in.

Hij is overtuigd van de groeiende rol voor satellietsteden rond Amsterdam. In de raad spreekt hij over de ‘exploderende stad’.

Aanvankelijk is de metro een van de weinige zaken die de rivaliserende kampen verenigt. De grootschaligen beschouwen het als een ideaal vervoermiddel, waarmee forensen vanuit hun satellietsteden snel naar hun werk in de binnenstad kunnen reizen. De kleinschaligen zien in een metro de mogelijkheid de sloopplannen van Den Uyl en consorten te dwarsbomen. Een ondergrondse die de stad ontsluit, slaat de voorstanders van snelwegen door de stad een argument uit handen, is de gedachte. Ze kunnen dan niet langer beweren dat Amsterdam afstevent op een ‘bereikbaarheids crisis’.

De Noord/Zuidlijn (lopende vanaf Amsterdam-Noord naar het zuiden van de stad) is de beoogde belangrijkste schakel in het netwerk van het ‘stadsspoor’, zoals de metro in die jaren in Amsterdam heet. Aanvankelijk is het de bedoeling de Noord/Zuidlijn als eerste van vier metrolijnen aan te leggen, omdat de verkeersstromen langs deze route het meest intensief zijn. Maar in 1965 stelt het gemeentelijke Bureau Stadsspoorweg dat het beter is te beginnen met de Oostlijn, die het centrum met de nog af te bouwen Bijlmer zal verbinden. Technisch is dit minder ingewikkeld dan de Noord/Zuidlijn, die onder het Centraal Station door moet, een uiterst complexe operatie. Voor de bouwers vormt dat vooralsnog zo’n belemmering, dat ze er niet aan kunnen beginnen. Bovendien zijn langs de route van de Oostlijn minder juridische procedures te verwachten van belanghebbenden en bewoners.

De stadsspoorplannen zijn gretig uitgewerkt door de dienst Publieke Werken. In de jaren zestig en later klagen critici dat de daar werkzame ambtenaren een ‘staat binnen de stad’ vormen, waartegenover de politiek machteloos staat.

Dat is een te simpele voorstelling van zaken. Bestuurders zijn wel degelijk in de gelegenheid op de rem te trappen. Feit is wel dat de dienst grote invloed heeft op het college van burgemeester en wethouders, dat onder de indruk is van de deskundigheid bij Publieke Werken. ‘Begin jaren zestig was het een genootschap met goden erin,’ vertelt een medewerker uit die tijd, Rob Toornend.¹

De dienst komt met doemscenario’s op de proppen voor het geval Amsterdam verstoken blijft van een metro: een onbereikbare binnenstad, een stad zonder samenhang, wijken die ‘afsterven’, een ‘verarming van het communicatiepatroon’ en uiteindelijk zelfs een ‘desintegratie van het stedelijk leven’. Die ramspoed wacht Amsterdam als het vasthoudt aan de trage tram en bus.

De veronderstellingen van de dienst zullen later onjuist blijken te zijn. Publieke Werken voorziet dat er rond 1980 een miljoen inwoners zijn. In werkelijkheid vindt een forse daling plaats, van 860.000 in 1967 naar 670.000 in 1984. In de binnenstad voorspelt Publieke Werken liefst 180.000 banen, waar het er halverwege de jaren negentig nauwelijks 80.000 zijn. In 2008 zijn het er 89.000.

Dat is nog niet duidelijk als het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1967 voor het eerst de mogelijkheid creëert voor steden om bij het Rijk om aan te kloppen voor subsidie voor de aanleg van metrolijnen. Het Amsterdamse college laat er geen gras over groeien en in het voorjaar van 1968 gaat de gemeenteraad akkoord, met steun van alle gevestigde politieke partijen. Alleen de twee leden van de Boerenpartij en vier PSP’ers vormen een uitzondering.

De raad besluit over te gaan tot de aanleg van een ‘stads-spoorwegnet’, dat uiteindelijk uit vier lijnen moet gaan bestaan. Er wordt ‘terstond’ begonnen met realisatie van de Oostlijn én met ‘de administratieve en technische voorberei-

ding van het gedeelte van de Noord/Zuidlijn ten zuiden van het Centraal Station'. Het is de bedoeling meteen na de voltooiing van de Oostlijn over te gaan tot de bouw van de Noord/Zuidlijn.

Op gezag van het college tekent *Het Parool* op dat bewoners nergens last van zullen hebben. 'De aanleg van een stadsspoor zal de binnenstad niet aantasten (...). De bouw van het ondergrondse deel kan zonder gevaar voor de omliggende bebouwing plaatsvinden en het afbreken van panden kan tot een minimum beperkt blijven; bij het ontwerp van de lijnen is reeds rekening gehouden met de aanwezigheid van de historische bebouwing.'

Dat geldt niet voor een deel van Amsterdam dat aan het eind van de zestiende eeuw aan de stad is toegevoegd: de Nieuwmarktbuurt. Die wacht sloop. Dat vinden de bestuurders en ambtenaren naar klinken en daarom spreken zij van 'wederopbouw', het 'tot een hoger niveau verheffen' of 'reconstructie'. En als het echt niet anders kan, noemen ze het 'amoveren'.

In het metrodebat speelt het lot van de Nieuwmarkt nauwelijks een rol, omdat de gemeenteraad al veel eerder heeft besloten de buurt op te offeren aan een vierbaansweg. Dat is gebeurd op een onbewaakt ogenblik, in februari 1953, enkele dagen na de Watersnoodramp.

In afwachting van de verkeersdoorbraak komen al halverwege de jaren zestig veel ontruimde panden in de buurt leeg te staan. Dit trekt een groot aantal krakers aan, die zich tegen de Oostlijn en de sloop keren. Ze krijgen steun van journalisten, architecten, kunstenaars en wetenschappers, die zich opwerpen als monumentenbeschermers. Vanaf dan zijn de grootschaligen en kleinschaligen niet langer verbonden in hun streven naar een metro, en loopt de spanning tussen de groepen op.

De raadsfractie van de PvdA raakt verdeeld over de toekomst van de Nieuwmarkt. Dat is niet zonder betekenis, in een stad waar de sociaaldemocraten gemiddeld 15 van de 45 raadszetels bezetten en sinds mensenheugenis in ieder college de burgemeester en de meeste wethouders leveren. Maar het stadsbestuur weet van geen wijken. Het verwerpt voorstellen vanuit de raad om de route van de Oostlijn te verleggen en negeert protesterende burgers. Onder druk van het verzet komt de raad in 1972 wel terug op het voornemen voor een vierbaansweg. Een jaar later ziet het college af van het plan de lege plekken op de Nieuwmarkt vol te bouwen met kantoren en winkelruimte. Het moet een plaats blijven om te wonen, precies zoals de kleinschaligen betogen.

Ook de Noord/Zuidlijn raakt uit zicht, laat wethouder Han Lammers op een PvdA-bijeenkomst in Hotel Krasnapolsky doorschemeren. De aanleg zal 'een ongelooflijk moeilijk probleem worden', zegt hij naar aanleiding van een studie van de dienst Publieke Werken, doelend op mogelijke juridische procedures en technische complicaties.

Maar het besluit voor de Oostlijn houdt stand, ook wanneer de aanleg met grote financiële overschrijdingen gepaard gaat. Halverwege stappen de bouwers over op een geavanceerdere methode, die de kosten opjaagt. Als dat slechte nieuws eindelijk naar buiten komt, erkent het college dat de begroting te snel in elkaar is gezet. Er zijn extra voorzieningen voor het verkeer nodig en werkzaamheden sluiten niet goed op elkaar aan. De begroting gaat over de kop (van 404 miljoen gulden naar bijna 1 miljard) en in de Tweede Kamer klagen parlementariërs dat het Rijk opdraait voor alle tegenvallers.

In Amsterdam zet het college de tegenstanders van de sloop weg als oproerkraaiers. Lammers weigert ze bewoners te noemen. 'Welnee, geen bewoners,' zegt hij in *Vrij Neder-*

land. 'Krakers. Gevaarlijke jongens.' Dagblad *De Waarheid*, spreekbuis van collegepartij CPN, ziet in de Nieuwmarkt-beweging een 'anti-Amsterdamse hetze' van 'buitenlandse provocateurs'.

Halverwege de jaren zeventig raakt de publieke opinie meer en meer op de hand van de actievoerders als gevolg van heftige botsingen tussen de krakers en de politie. De voorstanders van de metro verliezen moreel gezag door het meedogenloze politietoedren. Over en weer lopen de spanningen op. De politie bewaakt huizen van medewerkers van Publieke Werken. De krakers werpen verdedigingslinies op in de Nieuwmarktbuurt. Met behulp van architecten leggen ze zelfs een luchtbrug aan over een van de grachten, tussen twee panden die fungeren als uitvalsbasis. Vanuit de hoogte bekogelen ze de ME met stenen, zakken verf, flessen en vuurwerk: de Nieuwmarktrellen.²

Het dieptepunt voltrekt zich op 24 maart 1975. Tientallen agenten en honderden krakers raken gewond. Het kabinet-Den Uyl is zeer kritisch over het optreden van de Amsterdamse autoriteiten. Het landelijk PvdA-bestuur vindt dat de verantwoordelijke bestuurders moeten opstappen. Het leidt tot vervroegd pensioen voor burgemeester Ivo Samkalden. Een paar dagen voor de veldslag is de gemeenteraad al teruggekomen op het metrobesluit van 1968. Op voorstel van de PPR is met algemene stemmen bepaald het voor gezien te houden. De Oostlijn mag voltooid worden, maar dat is het dan ook. Van een Noord/Zuidlijn kan geen sprake zijn. De vrees is dat de aanleg de stad te zwaar zou ontwrichten.

Voor de ambtenaren van Publieke Werken is de nieuwe werkelijkheid een hard gelag. Uitgerekend in 1975, het jaar waarin de gemeenteraad bepaalt dat er geen metro meer bij komt, rondt de dienst een onderzoek af dat stelt dat de bouw

van de Noord/Zuidlijn in technisch opzicht wel degelijk mogelijk is – een doorbraak na jaren van studie.

Al in 1964 heeft het Engelse ingenieursbureau Halcrow advies gegeven over de ondertunneling van het Centraal Station en het IJ ten behoeve van de Noord/Zuidlijn. Dat wordt als te riskant terzijde geschoven. Het woud van lange, houten funderingspalen onder het station is vooralsnog een niet te nemen hindernis, concludeert Frits Brink (1935), sinds 1961 in dienst bij de afdeling Tunnelbouw van Publieke Werken. Voor hem en andere medewerkers staat dan al vast dat de Noord/Zuidlijn alleen onder de binnenstad kan worden aangelegd door te boren, een methode die in Nederland nog nooit eerder is toegepast. Graafwerkzaamheden vanaf de grond, zoals gebeurt bij de Oostlijn, vormen een te grote aanslag op het dagelijkse verkeer in de stad, aangezien de Noord/Zuidlijn onder cruciale wegen door loopt. Bovendien zou er grootschalig moeten worden gesloopt. Maar op dat moment is er nog geen enkele techniek bekend om veilig te boren in zo'n zachte bodem als de Amsterdamse.

Terwijl de aanleg van de Oostlijn begint, reist Brink de wereld rond, bezoekt congressen en bouwprojecten en ontmoet en ontvangt collega-ingenieurs uit andere landen. Hij speurt naar mogelijkheden om toch te boren in de Amsterdamse grond.

Begin jaren zeventig hoort hij over drie proeven met het boren van tunnels in zachte grond, waaronder een in het havengebied van Hamburg. Een collega van Publieke Werken verkast ruim een maand naar Duitsland om het van dichtbij gade te slaan en Brink komt regelmatig over om de ontwikkelingen te volgen. De proef slaagt en Brink concludeert in 1979 in een baanbrekend artikel in een Nederlands vakblad dat de weg open ligt voor boren in zachte bodem.

Publieke Werken heeft dan al een nieuw ontwerp voor de