

De aanpasbare stad: robuuste keuzes in de Amsterdamse planning

Johannes Beuckens
Gemeente Amsterdam DIVV
J.Beuckens@ivv.amsterdam.nl

Bart van der Heijden
Gemeente Amsterdam DRO
B.vander.Heijden@dro.amsterdam.nl

Fokko Kuik
Gemeente Amsterdam DIVV
F.kuik@ivv.amsterdam.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

De aanpasbare stad: Robuuste keuzes in de Amsterdamse planning

Bij de ontwikkeling van een stad of regio is het steeds zoeken naar oplossingen die bestand zijn tegen onzekere ontwikkelingen, naar oplossingen die robuust zijn. Dit paper gaat in op de robuustheid van historische keuzes in de Amsterdamse stadsplanning. Zes perioden worden onderscheiden waarin zich grote veranderingen in de stedelijke economie, de bevolkingsomvang en daarmee het verkeer voordeden. We zijn op zoek gegaan naar de strategieën in de stads- en verkeersplanning die in deze perioden werden toegepast en welke lessen we daaruit kunnen halen hoe met onzekerheid in planning om te gaan.

Door de eeuwen heen zijn zes strategieën te onderscheiden in de ontwikkeling van de stad.

- § **Uitbreidingen:** bij het laten groeien van de stad wordt vaak voortgebouwd op de bestaande structuur van radialen en ringen.
- § **Ringstructuren:** de Westrandweg en A6/A9 staan niet op zichzelf. Al in de 17^e eeuw waren ringwegen een goed middel om congestieproblematiek tegen te gaan.
- § **Doorbraken:** er zijn voldoende voorbeelden van doorbraken, maar ze zijn bijna altijd omstreden en heel vaak niet doorgegaan.
- § **Functieverandering:** een bestaande functie wordt vervangen door een nieuwe functie of reserveringen worden uiteindelijk voor een ander doel gebruikt.
- § **Ontvlechten of mengen:** zowel in de stedenbouw als het verkeer werden met de opkomst van snellere vervoerwijzen functies gescheiden. De laatste jaren zijn veel functiescheidingen teruggedraaid.
- § **Verdichten en intensiveren:** In de bestaande stad worden meer functies gepland en meer verkeer maakt gebruik van hetzelfde netwerk, waardoor de druk op openbare ruimte, infrastructuur en voorzieningen toeneemt.

De terugblik op de verschillende perioden laat zien dat de onzekerheid over de toekomst steeds groot is. Aanpasbaarheid voor zowel gebouwen, de openbare ruimte als het verkeerssysteem wordt dan ook steeds belangrijker. Hierin is het belangrijk niet te snel mee te gaan in veronderstelde veranderingen en in kleinere, gemengde eenheden te ontwikkelen. Multimodaliteit wordt steeds belangrijker, wat vraagt om flexibele vormen voor het delen van vervoermiddelen en een eerlijke afweging bij de verdeling van ruimte over verschillende vervoerwijzen.

Dilemma is hoe grote infrastructurele aanpassingen zoals een tram of metro in deze organische ontwikkeling passen. Belangrijk punt is om in ieder geval de aandacht voor kleinschaligheid, gemengdheid en private initiatieven vast te houden op het moment dat de woningbouwproductie weer aantrekt. Een sectorale benadering vanuit de verkeers- of de ruimtelijke planning zal dit in de weg staan en maakt geen aanpasbare stad.

1. Inleiding

Amsterdam bestaat inmiddels zo'n 1000 jaar. De basisstructuur van toen is in de binnenstad van nu nog steeds herkenbaar. In al die honderden jaren is de stad groter gegroeid en is de functie van verschillende netwerken steeds veranderd. Grachten zijn gedempt, straten en pleinen zijn ingenomen door auto's en vervolgens vaak weer autovrij gemaakt. Trams kregen vrije banen en worden nu soms toch weer gemengd met het andere verkeer. De aanpasbaarheid van de stad is een belangrijke kwaliteit gebleken bij het up to date houden van de stad.



Amsterdam Rond 1550, Cornelis Anthonisz



Amsterdam anno 2012

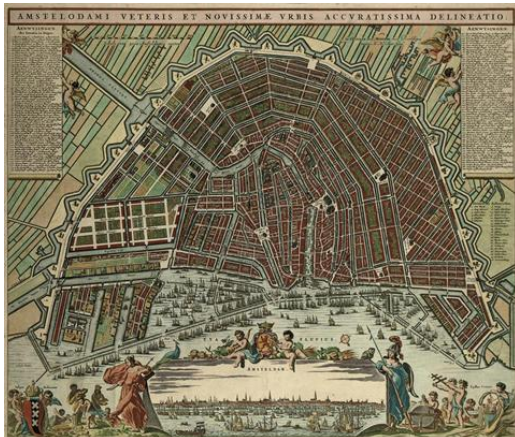
Gezien de financieel economische crisis lijkt de tijd van grote plannen voorlopig voorbij, organisch ontwikkelen kenmerkt het nieuwe denken. Transformeren komt in de plaats van grootschalige nieuwbouw in uitleglocaties. Steeds weer is het zoeken naar oplossingen die bestand zijn tegen onzekere ontwikkelingen. We noemen dit robuuste oplossingen. In dit paper gaan we in op de robuustheid van keuzes in de stedelijke planning in het verleden. Met welke keuzes zijn we nog steeds tevreden en waar hebben we inmiddels spijt van gekregen? En wat kunnen we daarvan leren voor het toekomstige beleid? We beginnen met een kenschets van een aantal perioden waarin er grote veranderingen aan de orde waren en de wijze waarop men dacht daarop te moeten reageren. Vervolgens beoordelen we de houdbaarheid van de gevoerde strategieën. In het laatste hoofdstuk trekken we lessen uit het verleden.

2. Perioden van verandering

De ontwikkeling van een stad als Amsterdam is een continu proces. Toch zijn er een aantal perioden aan te wijzen waarin de veranderingen groter waren en waarin er bewust een nieuwe koers werd ingezet. Zonder de pretentie daarin volledig te zijn hebben we zes perioden geselecteerd waarin het denken over de stedelijke planning in het algemeen, en de verkeers- en vervoersplanning in het bijzonder, veranderde. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste ideeën uit deze perioden gekenschetst.

2.1 De eerste grote uitleg van Amsterdam in de 17^e eeuw

Tussen 1585 en 1685 groeide Amsterdam uit van regionale havenstad tot centrum van de wereldhandel. De snel stijgende vraag naar ruimte voor havens en industrie ging gepaard met een explosieve bevolkingsgroei en de stad werd in korte tijd vijf maal zo groot in omvang. Waar in de middeleeuwen de wegen vooral over dijken liepen en straten en stegen smal en krom waren werden vanaf 1585 voor het eerst rechte straten en grachten aangelegd met het oog op de bereikbaarheid. In de 17^e eeuw werd de straat het onderwerp van verkeerskundig denken. Straten werden lijnrecht getrokken en de breedte werd gebaseerd op de verkeerscapaciteit. De Leidsestraat werd ontworpen als 'stadssnelweg'. De straat werd zo breed dat drie wagens elkaar ruim konden passeren op het hardstenen rijpad. Bij de aanleg van de grachten werd aan functiescheiding gedaan. De grachten zelf moesten rustig zijn voor de welgestelde bewoners. De dwarsstraten en pleinen waren voor de commercie. Radiaalroutes in de oude stad zijn aangesloten op de routes buiten de stad. En er werden ringwegen aangelegd om de congestie in de stad zelf te verminderen. Rond de Jordaan werd een groene buitensingel aangelegd om het om de stad heen rijden aantrekkelijker te maken.



Amsterdam rond 1700



De 'Gouden Bocht' van de Herengracht, 1672 Gerrit Berckhyde

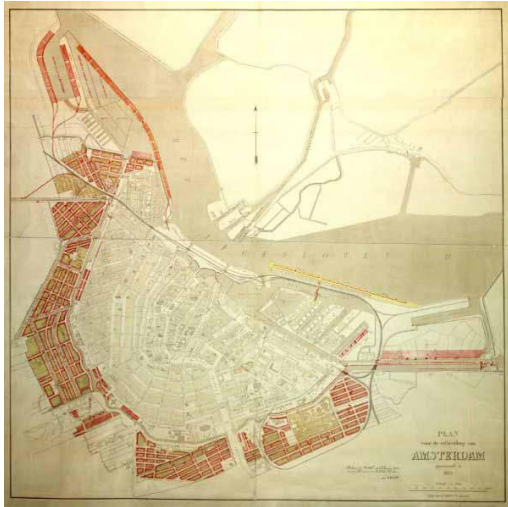
Bij het toenemen van drukte werden wegen soms verbreed door het slopen van panden. Dit was echter een kostbare ingreep want vaak ging het om commerciële ruimte met een hoge vastgoedwaarde. Soms werd er ook al eenrichtingsverkeer ingesteld.

2.2 Industriële revolutie in Amsterdam halverwege de 19^e eeuw

Halverwege de 19e eeuw bracht de komst van de industriële revolutie Amsterdam opnieuw een enorme groeispurt. Vanwege de enorme urbanisatie na 1850 bood de 17e eeuwse staduitleg met kenmerkende grachtengordel al snel geen ruimte meer om de bevolkingsgroei op te kunnen vangen. Amsterdam begon aan een nieuwe radicale groeiperiode en groeide tussen 1840 en 1900 van 211.000 naar 511.000 inwoners.

Dit resulteerde in een nieuwe staduitleg buiten de Singelgracht en stadswallen. Gebaseerd op financiële en technische overwegingen werd het patroon van de poldersloten gevolgd. Met de hoge vraag naar woningen, oplopende grondprijzen en het ontbreken van richtlijnen voor het bouwen van woningen was er weinig aandacht voor

esthetische vormgeving. Zo ontstond een nieuwe gordel met volksbuurten met smalle straten waarin geen plaats was voor brede boulevards, weidse pleinen of veel groen.

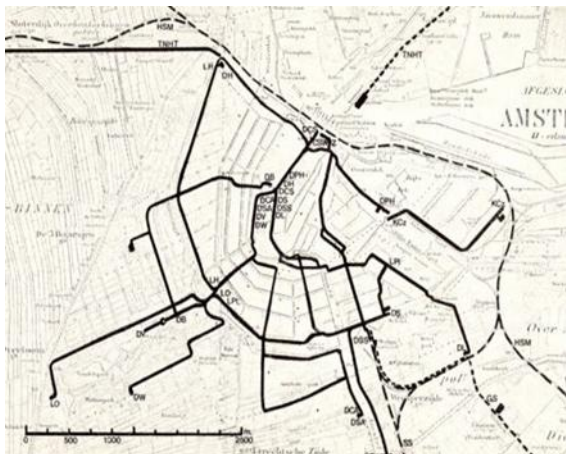


Uitbreidingsplan 1875 van J. Kalff

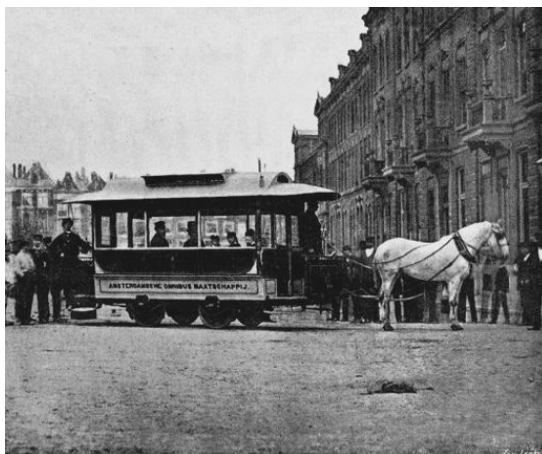


Bloemstraat in Jordaan in 1902, Jacob Olie

De 19^e eeuwse staduitleg ging gepaard met revolutionaire ontwikkelingen op het gebied van vervoer. De (stoom)trein en tram namen in rap tempo de vervoersfunctie over van het watertransport. Het spoorwegennet breidde zich na 1839 uit vanaf de eerste spoorlijn tussen Amsterdam en Haarlem. Al snel werden alle grote plaatsen in Nederland door het spoor met Amsterdam verbonden en de trein was rond 1900 het belangrijkste vervoermiddel geworden. De komst van de trein veranderde het aanzien van Amsterdam. Op kunstmatige eilanden voor het tot dan open havenfront van Amsterdam werd het Centraal Station aangelegd (1889). Op deze manier werd voorkomen dat de oude stad door spoorlijnen zou worden doorsneden. De functie van oude (kop)stations in de stad werd voor een deel door het Centraal Station overgenomen.



(Paarden)tramnet Amsterdam omstreeks 1900



In 1875 werd de eerste (paarden)tram geïntroduceerd om het rijcomfort te verbeteren ten opzichte van de koets (omnibus). Op rails had men minder last van de doorgaans slechte bestrating in de stad. Buiten de stad werden streektrams mogelijk doordat op bepaalde lijnen lagere wettelijke eisen werden gesteld dan voor de spoorwegen. Na de eerste wereldoorlog kon de streektram echter de concurrentie niet meer aan met de bus

en verdween. De stadstram had daar minder last van en kwam over het algemeen pas na de Tweede Wereldoorlog in de verdrukking door het oprukkende autoverkeer.

2.3 Het Algemeen UitbreidingsPlan (AUP) voor Amsterdam, begin 20^e eeuw

Als reactie op de revolutiebouw aan het eind van de 19^e eeuw ging de gemeente zich aan het begin van de 20^e eeuw bemoeien met de bouw van de stad en de volkshuisvesting. De ingestelde Woningwet bood daarvoor de mogelijkheden. Woningbouwverenigingen ontstonden en zorgden voor een geweldige stimulering van de huizenbouw waardoor een einde kon komen aan de woningnood. De Woningwet verplichtte echter ook tot het maken van een uitbreidingsplan. Dit zou leiden tot het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam (AUP).

Maar voordat het zover was verscheen in 1917 het Plan Zuid van Berlage. Dit was een reactie op de troosteloosheid van de parallelle, smalle straten in de naburige wijken van de 19e eeuw zoals de Pijp. Berlage zette vol in op de vormgeving van de stad. De straten in zijn plan waren breder van opzet en werden afgewisseld door pleintjes en wat groen. Dit bood meer mogelijkheden voor een goede bebouwing. Daarbij was een sterke neiging tot monumentaliteit met een sterke symmetrie. Functionele factoren zoals verbindingswegen met de bestaande stad, wijkvoorzieningen voor de bewoners en een goede oriëntering ten opzichte van de industriegebieden, waren niet het belangrijkste.



Plan Zuid van Berlage, 1917



AUP, 1934

Na de enorme groei van de 19^e eeuw maakten nieuwe verkeersmogelijkheden (tram en trein) het scheiden van wonen en werken mogelijk. Na de 1^e wereldoorlog vertrokken jaarlijks 2000 Amsterdammers naar forensengemeentes in 't Gooi en Kennemerland. Men beseftte dat de binnenstad zich zou moeten blijven aanpassen. De binnenstad werd steeds meer een werkstad. Men wilde het karakter van de stad sparen door de concentrische opbouw van de stad te handhaven en te completeren. Damping of gedeeltelijke damping van grachten en het maken van doorbraken moest zoveel mogelijk vermeden worden. Men ontwierp een stelsel van stamwegen, ringwegen en radiaalwegen. Er moest een binnenring komen en men wilde een verbreding van de Leidsestraat naar 36 meter.

Het AUP nam de meeste uitgangspunten over: concentratie van grote winkels en kantoren in de binnenstad en wonen vooral aan de zuid- en westkant van de stad. De

opkomst van de auto werd een belangrijke factor. Van 10 per duizend verwachte men een groei naar 40 auto's per duizend inwoners, met 1950 als verzadigingspunt. Men verwachtte geen onoverkomelijke problemen tussen autoverkeer en langzaam verkeer. Alleen in uitbreidingsgebieden werden fietsstroken of -paden langs hoofdwegen ontworpen. In het AUP werd er vanuit gegaan dat men met de uitbouw van het tramnet kon volstaan. Over metro of stadsspoor werd nog niet gesproken. Er werd een bescheiden begin gemaakt met het beginsel van scheiden van verkeerssoorten (soms fietsstroken en ongelijkvloerse kruisingen met spoor). Door zoveel mogelijk spreiden van verkeer over het gehele wegennet zou er geen capaciteitsprobleem zijn.

2.4 Cityvorming in en groeikernen rond Amsterdam in de jaren '50 en '60

Na de Tweede Wereldoorlog werd het stadscentrum een 'echte city', met alle problemen van dien. Steeds minder mensen woonden in de Amsterdamse binnenstad en het aantal als woning gebruikte huizen nam snel af. Instellingen, kantoren en banken bepaalden veel meer dan vroeger het karakter van de binnenstad. De snelle ontwikkeling in de jaren '50 en '60 maakte dan ook dat het statische beeld van het AUP achterhaald was. Een forse schaalvergroting had zich voorgedaan: van stad via agglomeratie naar stadsgewest. Deze schaalvergroting was ook terug te zien in het denken over de binnenstad. De binnenstad moest niet alleen functioneren als centrum van Amsterdam, maar ook van de agglomeratie en later ook van het hele stadsgewest.

Het verkeers- en vervoersstelsel in de binnenstad was onderdeel van het stelsel voor de hele stad en het gewest. Een herstructurering van het wegennet en een fundamenteel nieuw OV systeem waren voorwaarden om het verkeer goed te kunnen afwikkelen.



Begin jaren '60 werd het eerste deel van de A10 opgeleverd; de Coentunnel die aansloot op het tracé van de Ceintuurparkweg uit het AUP. In het AUP was de Ceintuurparkweg al een ringweg om Amsterdam west en zuid heen, waar het idee was om de weg op maaiveld aan te leggen met een brede baan voor dubbel tramspoor en met fiets- en voetpaden aan beide zijden. De gereserveerde ruimte (54 meter) was voldoende om 30 jaar later de A10 West uit te voeren als stadsring: ongelijkvloers met veel op- en afritten voor het lokale en interlokale (auto)verkeer.

Door de welvaartstoename konden steeds meer mensen zich een auto veroorloven, waardoor ook het stedelijk wegennet herzien diende te worden met enkele radialen, eindigend op een ring rond het oude centrum. De Weesperstraat werd verbreed tot cityboulevard. Sommigen gingen echter niet ver genoeg: de Amerikaan Jokinen ontwerpt in *Geef de stad een kans* (1967) een stelsel van citywegen tot in het citygebied

met ongelijkvloerse kruisingen en futuristische hoogbouw waar grote delen van de 19^e eeuwse gordel voor moesten verdwijnen. De plannen van Jokinen leidden tot schrik en een gevoel *van zo moet het in elk geval niet*. Het resultaat was dat vooral openbaar vervoer meer aandacht kreeg om de binnenstad bereikbaar te houden.



Plan Jokinen 1965 (Surinameplein en Kostverlorenvaart)



Stadsspoorplan, 1968

In 1968 stelde de Gemeenteraad het stadsspoorplan vast. De verwachte verdere groei van het aantal auto's zou tot nog meer opstoppen leiden wat de bereikbaarheid van de binnenstad verder zou frustreren. De binnenstad dreigde onbereikbaar te worden voor zowel de auto als het OV. Het OV moest flink verbeterd worden en vanwege het steeds intensiever wordende autoverkeer waren vrije, ondergrondse banen voor het OV nodig. Op deze manier kon voldaan worden aan de behoefte aan snelheid, capaciteit, reikwijdte en regelmaat. Meerdere lijnen van het stadsspoor zouden de binnenstad doorkruisen en vanaf de stations zouden looproutes naar attractieve bestemmingen leiden. Regionaal spoor zou het stadsspoor versterken en met een of meer stations aan een Noord/zuidlijn werd de binnenstad ook ontsloten voor de 'nieuwe nederzettingen' buiten de stad.

2.5 Kentering in het denken in de jaren '70 en '80

Vanaf eind jaren '60 verandert de tijdgeest. De ontwikkeling van de tweede helft van de jaren '60 zette zich door: jongere generaties provoceeden en bekritiseerden het gezag en de grootse plannen van autoriteiten. De groeiende waardering voor de sfeer en het stadsschoon van de kleinschalige binnenstad en de behoefte aan woningen verdroegen zich slecht met verkeersdoorbraken, cityvorming en saneringsplannen. Het zou echter tot 1980 duren voordat de leegloop van de stad stopt. Amsterdam is dan van haar 870.000 inwoners in 1963 er 250.000 kwijtgeraakt aan de voorsteden Almere, Purmerend, Hoofddorp, Uithoorn en Hoorn.



Door de opkomst van de auto en het verval van de stad werden in de jaren '60 nog grote doorbraken wenselijk geacht om de stad weer leefbaar te maken; begin jaren '70 verandert dat. Protesten tegen de grote doorbraken (oa van de eerste metrolijn) leidden tot een andere stedelijke ordening met meer aandacht voor de openbare ruimte in een poging de stad op een andere manier leefbaarder te maken. De protesten hebben de sloop van delen van de Nieuwmarktbuurt niet tegen kunnen houden, maar de aanleg van een grote, brede boulevard "de Lastageweg" wel. Niet voor niets is in de nieuwbouw nog steeds het oude stratenpatroon te herkennen.

Het vooruitheidsdenken met sterk planmatig karakter uit de jaren '60 is ook terug te zien bij de ontwikkeling van de Bijlmer: *de stad van morgen, ontwikkeld voor de moderne mens van nu*. Hoogbouw in honingraatvormen maakte hoge dichtheden mogelijk met grote groene hoven die moesten bijdragen aan de collectiviteit. De woningen waren riant en bedoeld voor gezinnen en middeninkomens. Wonen, werken en recreëren werden functioneel van elkaar gescheiden en zowel in de voorzieningen als de wegenstructuur was een duidelijke hiërarchie aangebracht. Binnen het verkeer werden fiets, OV, auto en voetganger van elkaar gescheiden. Auto's werden uit het zicht, in collectieve garages, geparkeerd.

Al vrij snel na de oplevering van de eerste flats blijkt de praktijk echter anders te werken en slaan veel van de idealen om in nadelen. Privacy leidt tot anonimiteit, de collectieve ideeën slaan niet aan, de voordelen van functiescheiding voor de verkeersveiligheid slaan om in nadelen van sociale veiligheid. En de gezellige ontmoetingen in de binnenstraat maken plaats voor de angst voor enge personen achter een pilaar. Gezinnen komen niet door concurrentie van eengezinswoningen in de regio. Grote groepen kansarmen vestigen zich in de Bijlmer, mede door de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. De opzet van de Bijlmer blijkt dan weinig flexibel met een gebrek aan diversiteit. Grote delen van de Bijlmer zijn dan ook uiteindelijk gesloopt en vervangen door eengezinswoningen. Andere flats zijn grondig gerenoveerd en de gescheiden verkeersnetwerken zijn teruggebracht tot gemengde dreven.



Bijlmerdreef: Scheiding van verkeerssoorten begin '70 en een gemende verkeersstructuur vanaf de jaren '90

2.6 Terug naar interactiemilieus en integratie van ruimte in de jaren '90 tot nu

Na 1985 vindt een economische wederopstanding van de stad plaats. De stad wordt weer populair en de stedelijke crisis is ten einde. Sinds het Structuurplan uit 1985 wordt vol

ingezet op de compacte stad en wordt het groeikernenbeleid (gebundelde deconcentratie) verlaten. De enorme groei van het forensenverkeer over grotere afstanden moet worden afgeremd. Behoud van de stedelijke voorzieningen en het landschap om de stad wordt de nieuwe inzet. In plaats van het uiteenleggen van functies wordt nu juist functiemenging gepropageerd. Fysieke nabijheid en ruimtelijke kwaliteit worden de belangrijkste begrippen bij het bouwen van nieuwe stedelijke milieus.

De binnenstad en de 19e-eeuwse ring transformeren van armoedige krotwijken tot aantrekkelijke woon-werk-ontspanningsmilieus. Totaal verpauperde buurten als de Pijp, de Staatsliedenbuurt en de Jordaan worden weer aantrekkelijk. Ten westen en oosten van de stad ontstaan nieuwe grote woonlocaties. Diversiteit en bouwen voor alle inkomensgroepen wordt het devies. Belangrijke speerpunt wordt de bereikbaarheid per OV van alle naoorlogse uitbreidingen.

De industrie verlaat de stad en gespecialiseerde dienstverlening komt in de stad terug. De opkomst van de kenniseconomie brengt wereldwijd, en ook in Amsterdam, vitaliteit terug in de grote steden. Het bereikbaarder maken van de belangrijkste centra van werkgelegenheid zoals in Zuidoost, Westpoort en Schiphol, maar ook de binnenstad vormt een speerpunt. Tegelijkertijd verschuift de aandacht van het ontwikkelen van een internationale toplocatie van de IJ-oeveren naar de Zuidas. De relatie tussen de stad en Schiphol wordt steeds belangrijker door de enorme groei van de werkgelegenheid op en rondom Schiphol en de toegenomen aandacht voor de bezoekers van de stad.

Er vindt vanaf de jaren '90 een verdergaande schaalvergroting plaats. Amsterdam wordt steeds meer in regionaal en internationaal perspectief neergezet. Dit vergt een visie op de regio. De inzet wordt een netwerkstad op de schaal van de regio (en later de Metropoolregio), waarbij de relaties met de regio steeds belangrijker worden naarmate de grootstedelijke problematiek zich niet laat beperken door gemeentelijke grenzen. De woningbehoefte blijft groot, forensenverkeer groeit, de scheve woon-werkbalans blijft en de concurrentiepositie van het OV moet worden verbeterd. Niet alleen in Amsterdam, maar in alle stedelijke kernen van de regio moet binnenstedelijke verdichting plaatsvinden. Tegelijkertijd wordt het autogebruik in de stad verder ontmoedigd ten gunste van het OV en de spectaculair gestegen fiets. Maar juist op de schaal van de regio heeft het OV een achterstand die moet worden ingehaald. Het accent komt daarbij te liggen op de as Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere met hernieuwde aandacht voor de ringstructuur. Naast de voltooiing van de A10 wordt met de Westrandweg en de A6/A9 een tweede ring toegevoegd ten westen en zuiden van de stad.

3. Gevoerde strategieën

In de beschreven periodes waarin sprake was van grote veranderingen in de stedelijke economie, de bevolkingsomvang en daarmee in het verkeer zien we aan aantal terugkerende thema's in de discussie over oplossingen.

3.1 Uitbreidingen

In alle perioden is er sprake van schaalvergroting met het groter maken van de stad of het uitbreiden in de regio. Meestal wordt daarbij voortgebouwd op de bestaande structuur van radialen en ringen. Alleen in de 19^e eeuw is de structuur van poldersloten nogal dominant, waardoor de straatbreedtes achterblijven bij wat later als gewenst wordt beschouwd vanuit de groeiende mobiliteit. Vanaf 1930 is er veel ruimer gebouwd en ondanks dat de opkomst van de auto sterk werd onderschat biedt dat voldoende mogelijkheden voor aanpassing. De komst van de auto leidt halverwege de jaren '60/begin jaren '70 tot uitbreidingen van de stad met een nog ruimere opzet, veel groen en een duidelijke scheiding van wonen, werken en recreëren en van verkeerssoorten (Bijlmer). Tegelijkertijd leidt de explosieve groei van de auto met alle milieu- en ruimteproblemen tot het zoeken naar een alternatief voor de auto, wat zich vooral uit in de aanleg van beter OV dat meer is toegesneden op de stad en aanvullend is op de trein.

Begin jaren '80 leidt juist de enorme uitvlucht uit de stad naar omliggende groeikernen tot een verhoogde druk op de autowegen en een moeizamere OV-exploitatie in de stad. Begin jaren '90 draagt ook het VINEX-beleid daar aan bij totdat het tij voor de stad keert en de stad weer begint te groeien. Nieuwe staduitleg doemt weer op met IJburg. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar compacter stedelijk bouwen, het uitbouwen van de polycentrische stad en de netwerkstad op regionale schaal. Daarbij begint een revival van het OV en is de fiets herontdekt. Maar zonder de auto lijken we toch niet te kunnen.

3.2 Ringstructuren

Ringwegen zijn al heel lang een probaat middel bij het vermijden van congestie in centrumgebieden. Dat begon al in de 17^e eeuw en was ook een belangrijk element in het AUP. In de 19^e eeuw was er duidelijk sprake van minder planmatigheid, wat leidde tot te smalle straten om een goede ringfunctie te kunnen vervullen. In de jaren '50/'60 van de vorige eeuw zag men wel het voordeel van ringstructuren, maar dat moest wel gepaard gaan met grote doorbraken. Doorbraken die al snel tot veel protest leidden. Bij elke volgende ring verandert de functie van de vorige ring; in eerste instantie had de singelgracht een functie voor vooral het doorgaand verkeer en was de stadshartlus een verdeelweg, waarna de A10 vooral een doorgaande (stroom-) functie kreeg en de Singelgracht de verdeelfunctie. Met de uitbreiding van de A6/A9 en bouw van de Westrandweg krijgt deze tweede ring om de stad de rol voor het doorgaande verkeer en wordt de A10 nog meer dan ze nu is een stadsverdeelweg.

Met de groei van het OV is echter ook hernieuwde belangstelling gekomen voor het functioneren van de trein in en rond Amsterdam. De in de 19^e en 20^e eeuw ontstane spoorring van Amsterdam is daarbij uniek in de wereld. Het biedt nu mogelijkheden om treinverkeer te spreiden over stations rond de Amsterdamse binnenstad, het biedt mogelijkheden om het totale OV efficiënter te structureren rond ringen waarop de radialen aansluiten zonder grote doorbraken te moeten forceren. De diverse stations op de spoorring krijgen zo steeds meer een functie als stadspoorten, entrees tot de binnenstad of juist als brug tussen binnenstad en stadsdelen buiten de ring. Overigens vergt dat wel meer ruimtelijke en verkeer- en vervoersintegratie rond stations.

3.3 Doorbraken

Discussies over doorbraken zijn van alle tijden, maar bijna altijd ook omstreden. Veel doorbraakplannen zijn (tot opluchting van velen) achteraf niet doorgegaan. Voorbeelden waar het wel is gebeurd zijn de Raadhuisstraat in de 19e eeuw en de Weesperstraat en de Haarlemmer Houttuinen in de 20e eeuw. Steeds ging het erom het centrumgebied als economisch centrum beter te ontsluiten. Lange tijd leidde de doorbraak door de Nieuwmarktbuurt voor de eerste metrolijn tot een taboe op de metro in de stad. De aandacht verschoof naar de tram, sneltram en bus in de stad. Totdat de Noord/Zuidlijn mede door de mogelijkheid van een andere bouwtechniek, werd doorgezet. Alleen de ringlijn kon zich onttrekken aan het taboe waardoor deze lijn zeer snel kon worden aangelegd. Door de lijn grotendeels te bundelen met bestaande infrastructuur leidde het dan ook niet tot veel protest.

Ook buiten de stad zijn doorbraken of doorsnijdingen in het landschap omstreden. Veel rijkswegen zijn gebouwd op tracés van vroegere provinciale wegen. Provinciale wegen zijn vaak weer gebouwd op vroegere tramtracés op dijken en langs trekvaarten. Geheel nieuwe doorsnijdingen zoals bij de A6-A9 langs het Naardermeer en het vroegere A3-tracé langs Amstelveen komen niet of zeer vertraagd tot stand.

3.4 Functieveranderingen

Een veel gebruikte strategie, ook met het oog op de weerstand tegen het maken van doorbraken, is het veranderen van functies. Soms gebeurt dat door een bestaande functie door een nieuwe functie te vervangen (zoals een weg in plaats van een gracht door demping) soms door een bestaande reservering te gebruiken voor iets anders.

De in het AUP gereserveerde verkeersruimte is achteraf gezien in de meeste gevallen voldoende gebleken. Wel wordt de verkeersruimte anders (intensiever) gebruikt dan destijds werd voorzien. De ruime maat van openbare ruimte bood mogelijkheden tot aanpassing en uitbreiding. Zo was er destijds een waterweg om Amsterdam Noord als verbinding tussen het Noordzeekanaal en het Amsterdam Rijnkanaal voorzien om het smalle deel van het IJ te omzeilen. Uiteindelijk bleek dit een uitstekend tracé voor de ringweg A10 Noord die in 1991 de volledige ring rond Amsterdam voltooide. Zo fungeert de destijds gereserveerde ruimte voor een geplande goederenringlijn om west en zuid nu als metroringlijn en west- en zuidtak voor het personenvervoer per trein. De zeer ruim bemeten stadswegenstructuur in Bos en Lommer bleek voldoende ruimte te bieden voor de aanleg van ringweg A10 West.

De structuur van voor de 19e eeuw bleek verkeersplanologisch veel minder aanpasbaar te zijn. Vooral het gebrek aan breedte, in de grachtengordel nog op te lossen met dempingen, geeft hier veel beperkingen. De gebouwen uit deze perioden blijken overigens veel beter aan te passen. Juist gebouwen uit de negentiende eeuw en daarvoor blijken relatief eenvoudig aan te passen aan andere functies en nieuwe eisen. Dit is mede bepalend voor het latere succes van deze wijken. Dit in tegenstelling tot veel latere gebouwen die vaak ontworpen zijn op monofunctionaliteit.

3.5 Ontvlechten of mengen

Zowel in de stedenbouw als het verkeer is er op een zeker moment voor gekozen om functies te ontvlechten. Wonen werd gescheiden van werken. Snel verkeer werd gescheiden van langzaam verkeer. Redenen waren overlast/hinder, veiligheidsrisico's en gezondheid en efficiency, maar ook wel esthetiek. Keerzijden hiervan zijn dat functiescheiding in wonen en werken leidt tot meer verkeer; dat functiescheiding in het verkeer meer ruimte vergt; dat functiescheiding in het algemeen leidt tot minder interactie en soms ook tot problemen op het gebied van sociale veiligheid.

Ruimte wordt steeds kostbaarder en het belang van ruimtelijke kwaliteit en sociale veiligheid neemt toe. Nu hinder is afgenomen en er meer aandacht is gekomen voor uitwisseling en interactie wordt een flink deel van de functiescheidingen teruggedraaid om de leefbaarheid te verbeteren. Dit vergt echter in veel gevallen grote investeringen. Voorbeelden zijn de reconstructie van de op dijklichamen gelegen dreven in de Bijlmermeer en de transformatie van het bedrijven- en kantorengedebiet in Amstel I, II en III. In de Bijlmer is waar eens een volledig van het maaiveld gescheiden, kruisingsvrije stadsautoweg lag nu een oversteekbare laan op maaiveld aangelegd. Waar eens de monocultuur van bedrijven en kantoren volledig afgestemd op de auto in Zuidoost overheerste, wordt nu ingezet op het mengen met woningen en de inzet op een betere OV-bereikbaarheid en een beter fietsnet.

3.6 Verdichten en intensiveren

Naarmate de stad weer populair is geworden, het landschap rond de stad een belangrijkere kwaliteit vormt voor de stedelijke bewoner en de bereikbaarheid op peil moet blijven, is het beleid steeds meer gericht op verdichting of intensivering in bestaand stedelijk gebied. Daarmee neemt de druk op de (openbare) ruimte, infrastructuur en voorzieningen toe. Meer mensen moeten de beperkte ruimte met elkaar delen. Het vergt steeds meer passen en meten om alle functies te kunnen herbergen, steeds meer maatwerk om zowel in ruimtelijke programma's als in mobiliteitsbehoeften te voorzien. Het betekent dat veel meer vanuit gebiedsgerichte mobiliteitsprofielen gestuurd wordt, die aangeven in welk deel van de stad prioriteit gegeven wordt aan welk soort verkeer.

4. Conclusie en discussie: lessen voor de toekomst

Onzekerheid blijft, aanpasbaarheid geboden

De terugblik op de verschillende perioden laat duidelijk zien dat de onzekerheid over de toekomst steeds groot is. Het uitgaan van 'zekerheden' blijkt keer op keer een vergissing. Veranderingen gaan ook steeds sneller. Aanpasbaarheid wordt dus een steeds belangrijkere kwaliteit. Dit geldt zowel voor gebouwen, de openbare ruimte als voor de verschillende verkeerssystemen.

Grootste drijfveer zijn economische veranderingen

Het inspelen op economische veranderingen blijkt steeds de grootste drijfveer te zijn bij 'revoluties' in de stadsplanologie. De neiging (gewenste) groei zoveel mogelijk te faciliteren komt steeds terug. Toch is meerdere malen gebleken dat snel meegaan met

(vermeende) trends niet altijd het noodzakelijke antwoord is op veranderingen. Het vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw toch niet alle ruimte bieden aan de auto in de binnenstad om de stedelijke economie te redden heeft de stad uiteindelijk goed gedaan. Het blijkt dat bewoners van en bedrijven in de stad zich kunnen aanpassen aan de ruimtelijke beperkingen in de stad ondanks dat we over het algemeen steeds hogere eisen stellen. Het nooit voorspelde massale gebruik van de fiets in de binnenstad van de laatste jaren is daar een mooi voorbeeld van.

Aantrekkelijkheid voorwaarde voor succes

Aantrekkelijkheid van de openbare ruimte blijkt een minstens zo belangrijke voorwaarde voor het succesvol functioneren van de stad als de veel vaker genoemde bereikbaarheid van de stad. Esthetiek van de bebouwing, de menselijke maat in de breedte van straten, de kwaliteit van de openbare ruimte en de menging van functies blijken belangrijke criteria voor die aantrekkelijkheid te zijn.

De bereikbaarheid wordt daarmee niet onbelangrijk. Een aantrekkelijk ingerichte stad zonder goede bereikbaarheid wordt al gauw een openluchtmuseum. De terugblik op eerdere perioden laat zien dat er vaak sprake was van een visie op één dominante vervoersvorm waaraan de rest zich moest aanpassen. Eerst was dat de scheepvaart, toen de trein en de tram, vervolgens de auto, gevolgd door de metro en nu de fiets. Uit de trends blijkt echter steeds meer dat multimodaliteit de basis vormt voor het succes van Amsterdam van de laatste 20 jaar. De nieuwe stedeling kan zich dagelijks prima met de fiets door de stad verplaatsen maar wil voor externe verplaatsingen ook kunnen beschikken over de trein (naar het werk of voor zaken) of een auto (sociaal recreatief). Dat vraagt om flexibele vormen voor het delen van vervoermiddelen, een flexibele manier van plannen en een eerlijke afweging in het bieden van ruimte aan alle vormen van vervoer.

Van maakbaar naar vermaakbaar

Mede door de financieel-economische crisis is er nu veel aandacht voor organische planning. Daarbij wordt ingespeeld op de snel veranderende vraag in een onzekere markt met kleinere eenheden en meer ruimte voor particulier initiatief. De maakbare stad lijkt verleden tijd en de vermaakbare stad komt daarvoor in de plaats. Grote opgave hierbij blijft dat grote infrastructurele aanpassingen als het aanleggen van een tram- of metrolijn niet zo goed passen bij een organische ontwikkeling en grote risico's met zich meebrengen die niet aan de markt zijn over te dragen. De ervaringen uit het verleden leren dat ruimtelijke reserveringen achteraf van het grootste belang zijn geweest om nog in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Ook bij organische planning zal er dus voldoende ruimte moeten worden gereserveerd voor een later in te vullen wijze van ontsluiting, die bovendien aanpasbaar is als ontwikkelingen toch anders uitpakken dan verwacht of gewenst.

Flexibele groei

Het economische speelveld zal de komende jaren instabieler zijn dan ooit. Deze instabiliteit wordt mede veroorzaakt door het eindigen van een tijdperk waarin (financiële) groei alleen in het Westen overheerst. Groei verplaatst zich naar de opkomende economieën zoals China, Brazilië en India (de BRIC-landen). Het Westen zal wellicht nog jaren een 'zwakke economische' groei kennen die gepaard zal gaan met sterke 'ups en downs'. De stad zal daar een belangrijke plek blijven innemen aangezien

wereldwijd het grootste deel van de bevolking daar inmiddels verblijft. De vraag is of deze economische omwenteling leidt tot een nieuwe economie of wellicht tot een nieuwe industriële revolutie die de afgelopen eeuwen steeds voor radicale veranderingen heeft gezorgd in en rond de stad. Het verleden laat zien dat periodes vol met onzekerheden vooraf gingen aan economische veranderingen. Maar welke? En hoe bereiden we ons daar op voor? Hoe heftig worden de veranderingen? Niemand die het zeker weet, net als voorheen. Robuuste planning met ruimte voor onzekerheid blijft geboden.

Flexibele groei betekent ook dat, op het moment dat de woningbouwproductie weer aantrekt, we niet in de val moeten trappen om opnieuw grote monofunctionele topdown-geplande gebieden te gaan ontwikkelen, bedacht vanuit één bouwconcept. Er is meer aandacht nodig voor kleine, gemengde en meer gefragmenteerde gebieden met meer zeggenschap voor private partijen. Op deze manier ontstaat meer ruimte om bij te sturen wanneer een ontwikkeling anders loopt dan gepland. De verkeersplanning en ruimtelijke planning moeten zich hier op voorbereiden, zodat de kansen voor het na verloop van tijd kunnen aanpassen van de ruimte kan worden vergroot.

Literatuurverwijzingen

Abrahamse, J.E. (2010), *De grote uitleg van Amsterdam, stadsontwikkeling in de 17e eeuw*. Bussum: Uitgeverij Toht.

Buursink, E. (2010), *Revanche van de schilderachtige ingenieursstad*. Universiteit van Amsterdam.

Elfrink, R., de Maar, B. (red.) (1992), *Berlage en de toekomst van Amsterdam Zuid*. Amsterdam: Stichting Berlage jaar 1992, Rotterdam: Uitgeverij 010.

Gemeente Amsterdam (2003), *Stadsplan Amsterdam; toekomstvisies op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad 1928-2003*. Dienst Ruimtelijke Ordening. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Hellinga, H. et. al (1985), *Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam 50 jaar*. Amsterdamse Raad voor de Stedenbouw. Amsterdam.

Kloos, M., Y. de Korte en D. Wendt (red.) (2010), *Ring A10*. Amsterdam: ARCAM/Architectura & Natura Press.

Platform 31, *Amsterdam Zuidoost: de Bijlmermeer*. Website. 29 juni 2012. www.kei-centrum.nl/pages/27629/Amsterdam-Zuidoost-de-Bijlmermeer.html.