

Besluitvorming Noord/Zuidlijn: een vliegtuig stort ook wel eens neer



Bijdrage van Elleke Bal en Berend Jan Bockting
 Friday, 24 October 2008



Volgens de laatste prognoses gaat hij in 2015 rijden: de Noord/Zuidlijn. Maar na de verzakkingen aan de Vijzelgracht is het debat over de besluitvorming rond de metro opnieuw losgebarsten. Onverantwoorde beslissingen? 'Ik dacht: hoe kunnen in godsnaam 45 leken hierover een beslissing nemen?'

'Daar komt straks het perron.' Jan Berkhout, timmerman van bouwbedrijf BAM, wijst naar de blauwe lucht. 'Hier, waar we nu staan, komen de winkels. Daarginds de roltrappen.' Op een zanderige vlakte in Amsterdam Noord, naast het stadsdeelkantoor, verrijst op dit moment langzaam metrostation Buikslotermeerplein. Straks, als alles af is, komt hier het beginpunt van de Noord/Zuidlijn. Nu staat het terrein nog vol met heimachines, vrachtwagens, hijskranen, cementmolens, damwanden en stalen buizen. Berkhout laat een gat in de grond zien waarin een nieuwe pilaar wordt gebouwd. De pilaren die al in de grond staan steken nog wat hulpeloos omhoog. 'Natuurlijk', zegt hij, 'wat er aan de Vijzelgracht is gebeurd kan hier ook gebeuren. Maar hier staan geen huizen in de buurt. Dat scheelt.'



Vijf jaar werkt Amsterdam nu aan de metrolijn die noord en zuid aan elkaar knoopt. De bouw is op alle delen van het aanstaande traject in volle gang. Kritiek is er ook. Volop. En voorlopig is er weinig dat het negatieve geluid kan verstommen. Een verzakking bij centraal station resulteerde drie weken geleden in verwrongen tramrails. Scheefgezakte huizen aan de Vijzelgracht haalden kort daarvoor het landelijke nieuws. In afwachting van buitenlands onderzoek liggen de werkzaamheden daar voorlopig stil. De gemeente betaalt ondertussen bijna een miljard euro uit eigen zak, in plaats van de in 2002

begrote 317 miljoen. En graven in de zachte Amsterdamse grond met grensverleggende boortechieken, waarmee begin volgend jaar wordt gestart, blijft uiterst riskant. Volgens de huidige prognoses gaat de metro vanaf 2015 rijden. Met tweehonderdduizend passagiers per dag. Maar er liggen volgens experts nog steeds grote risico's in het verschiet.

Grote risico's passen bij reusachtige bouwprojecten. Maar waren de risico's bij de Noord/Zuidlijn niet te groot? En waarom zijn de bestuurders ondanks deze risico's toch doorgegaan? 'Ambtenaren zullen nooit zeggen dat de lijn niet nodig is. Iedereen is geprogrammeerd richting hetzelfde doel', zegt vervoersdeskundige en oud-gemeenteraadslid Dick van der Horst. Sinds het begin van de jaren '90 kreeg de Noord/Zuidlijn binnen de gemeente prioriteit. Toen al werden de eerste promotiefolders gedrukt. Al in februari 1994 werd besloten dat er metrohaltes in de stad komen. Van der Horst: 'Het werd zó algemeen geloofd dat de Noord/Zuidlijn een goed idee was; dan is zo'n lijn al bijna een voldongen feit. Terwijl de eerste bestuurlijke besluiten nog genomen moesten worden.'

Miljardensubsidie

In 1996 besloot de gemeenteraad officieel dat de Noord/Zuidlijn er 'in principe' zou komen. Toenmalig wethouder Ernst Bakker was enthousiast: 'De gemeente zal zorgvuldig te werk gaan. Met weinig hinder, geen sloop en denkend aan de centen.' In 1997 gaven tegenstanders een duidelijk signaal. In een referendum lieten ze hun afkeuring blijken – hoewel de uitslag ongeldig werd verklaard omdat er te weinig stemmers kwamen opdagen.



Het eerste cruciale besluit kwam in 1999 voor de kiezen van wethouder Frank Köhler van GroenLinks. Hij moest een aantal strenge voorwaarden slikken om een rijkssubsidie van 2,1 miljard gulden (ongeveer 1 miljard euro) binnen te slepen. 'Toen ik in 1998 aantrad lag er alleen een principetoezegging

universitair docent en bestuurskundig promovendus aan de Technische Universiteit in Delft. Leijten was auteur van rapporten voor de tijdelijke parlementaire commissie Infrastructuurprojecten, die onder meer de HSL-Zuid en Betuwelijn onderzocht. 'De slappe bodem in Amsterdam brengt zoveel onzekerheden met zich mee. Dan kan je een heel grote financiële buffer opnemen, maar dan worden de kosten enorm hoog en naarmate de kosten hoger worden, wordt de kans kleiner dat zo'n groot project draagvlak krijgt.'

Risico's zijn ongrijpbaar en moeilijk te verklaren. Victor de Waal van het Amsterdamse funderingsbedrijf Walinco wijst op het veiligheidsriemeneffect. 'Als je extra veiligheid inbouwt gaan mensen zich veiliger voelen. Daardoor rijden ze gevaarlijker. Voor deze metrolijn geldt hetzelfde. Het meest risicovolle onderdeel krijgt de meeste aandacht, zoals de diepe tunnel onder de Ferdinand Bolstraat, andere onderdelen minder. Kijk maar wat er bij de Vijzelgracht gebeurt. Daar ontstaan nu de problemen. Het risico wordt niet alleen bepaald door welk deel van het traject het moeilijkst is, maar ook welke voorzorgen de bouwers nemen.'

Point of no return

Op de schouders van de gemeenteraad rustte uiteindelijk de zware taak om de balans tussen kosten en risico's af te wegen. In 2002 brak het grote moment aan. De gemeenteraad had in het najaar het hele project kunnen afblazen. In het pluche van de Stopera zat een spiksplinternieuwe raad. De verkiezingen waren net achter de rug en veel raadsleden waren vlak voor de zomervakantie geïnstalleerd. Ze hadden een aantal weken de tijd om het gigantische Noord/Zuidlijndossier te leren kennen en kregen meteen het finalebesluit voor hun kiezen: wordt de lijn gebouwd of niet? Jeanine van Pinxteren van GroenLinks was één van de nieuwe raadsleden in 2002. 'Ik lag nachtenlang wakker in die weken voor het go-besluit. Het project was zo ingewikkeld. Ik dacht: hoe kunnen in godsnaam 45 leken hierover een beslissing nemen?'

Voor oud-wethouder Geert Dales (VVD) was the point of no return toen allang bereikt. De Noord/Zuidlijn was volgens hem nauwelijks nog politiek bijstuurbaar vanaf het lumpsumakkoord met het rijk in 1999. 'Er waren al honderden miljoenen uitgegeven, dan kan je moeilijk terug', zegt de oud-wethouder. De Noord/Zuidlijn zat slechts anderhalf jaar in de portefeuille van Dales, maar omdat hij het go-besluit op een zelfverzekerde wijze door de raad loodste krijgt hij de volle laag van metrotegenstanders. Dalhuisen vindt dat Dales 'voor alle ellende' persoonlijk aansprakelijk gesteld moet worden. 'Hij erkende nauwelijks risico's. Hij heeft Amsterdam belazerd. Bovendien blijkt keer op keer dat de gemeenteraad niet op zulke grote projecten is toegerust. Ze doen hun best, maar dit is zo omvangrijk en complex. De belangen zijn te groot. Ze hebben niet een heel onderzoeksapparaat om alles tegen het licht te houden.'

Dales beloofde de raad in 2002 dat 317 miljoen euro aan gemeentegeld voor de metrolijn genoeg zou zijn. In de risicopot zat 4 procent van het totaalbedrag. Hij was ervan overtuigd dat de totale begroting 'krap maar verantwoord' was, zegt hij achteraf. De oud-wethouder zit tegenwoordig in Den Haag, als voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool Inholland. Dat de Noord/Zuidlijnteller voor de gemeente nu op 900 miljoen euro staat, en de risicopot van 4 procent een lachertje bleek, vindt hij 'vervelend, maar geen groot probleem.' Dales: 'Deze metro gaat Amsterdam zoveel opleveren, dat geld is binnen no-time terugverdiend. Het stomste wat de stad zou kunnen doen is stoppen. Dan moeten ze doorhobbelen met die onrendabele trammetjes.'

De commissie Sorgdrager, die in 2005 onderzoek deed naar de besluitvorming, spreekt van 'erring on the side of optimism' tijdens de bestuursperiode van Dales. De commissie schrijft: 'Wethouder Dales was in zijn publieke optredens in de raad zeer stellig over wat hij toen als het absolute financiële plafond voor het project presenteerde. Hij hield, voor wie goed luisterde, weliswaar de theoretisch vereiste en politiek handige hypothetische slag om de arm. Maar hij straalde toch vooral overtuiging uit dat het kon.' Dales trok kritische raadsleden over de streep. Uiteindelijk stemden alleen de SP en GroenLinks tegen het besluit, dat met grote meerderheid door de raad werd aangenomen. De bouw van Noord/Zuidlijn kon beginnen. Dales werd wethouder van Financiën en droeg het project over aan zijn partijgenoot Mark van der Horst.

Tegenvallers

Mark van der Horst moest de gemeenteraad bij zijn aantreden meteen teleurstellen.

Dales had beloofd dat de Noord/Zuidlijn verzekerd zou worden, maar dat bleek niet mogelijk. Er waren meer tegenvallers. Jaar na jaar moest hij kostenoverschrijdingen aan de raad melden. Van der Horst was 'bouw wethouder' van 2002 tot 2006. Nu is hij onder meer voorzitter van MKB-Amsterdam. Hij was erbij toen de eerste paal voor de bouwschachten de grond inging, en kreeg daarom te maken met veel verzet. 'Tot aan de kapvergunning van bomen werden bezwaren gemaakt. Daar ging ik weer met alle advocaten. Heel vervelend.'

Het rijk heeft haar hoofdstad laten stikken, zegt Van der Horst. Hij vindt de Noord/Zuidlijn een rijksproject, waarbij commitment van de minister van Verkeer en Waterstaat nodig is. 'Het aanleggen van fietspaden kan een gemeente heel goed', zegt hij, 'maar complexe projecten zoals deze metrolijn kan een gemeente niet aan. In Frankrijk worden projecten van deze omvang wel centraal vanuit het ministerie aangestuurd. President Mitterand bemoeide zich bijvoorbeeld persoonlijk met de bouw van de Nationale bibliotheek in Parijs. En wat doen onze ministers? Ze kopen de risico's af en rennen weg.'

Dronken en geblinddoekt

Dat er eens iets mis zou gaan, zoals aan de Vijzelgracht vorige maand, had hij wel verwacht. 'Een vliegtuig stort ook wel eens neer. Ondanks alle veiligheidsvoorzieningen.' Er moet volgens hem met andere ogen naar de Noord/Zuidlijn worden gekeken. 'Het werk onder de smalle Ferdinand Bolstraat is helemaal goed verlopen. Technisch gezien kan je dat vergelijken met vliegen naar de maan, misschien wel naar Mars. Maar dat lees je alleen in de vakbladen. Als er iets verzaakt lees je dat overal.'

Funderingsexpert Victor de Waal maakt korte metten met de positieve instelling van Van der Horst. 'Politici hebben geen verstand van techniek. Ze kletsen lariekoek. Als het om dit soort opmerkingen gaat moet je daar niet naar luisteren. Onder de Ferdinand Bol is het werk nog lang niet klaar.' De Waal waarschuwde in 1996 al voor de risico's van het bouwen. Hij ergert zich aan politici die zeggen dat er niets mis kan gaan omdat er miljoenen worden uitgegeven aan onderzoek, metingen, ontwerpen en adviezen door gerenommeerde ingenieursbureaus. 'De Noord/Zuidlijn is enorm risicovol, het kan per ongeluk goed gaan, maar het is eigenlijk een te grote stap in de techniek.'

De Waal typeert – een beetje gechargeerd – het bouwen van de Amsterdamse metro met 'dronken en geblinddoekt een drukke snelweg over lopen. Dat kan goed gaan, maar het is levensgevaarlijk.' Dat het project toch wordt doorgezet komt volgens de Waal door de onwerkbaar combinatie van politici en technici. 'De technici van het gemeentelijke projectbureau zeggen: dit is veilig. Daar zijn de politici dan van afhankelijk, hoe hard andere technici met de juiste kennis ook roepen dat het niet veilig is.'

De vlag uit?

Na de verzakkingen aan de Vijzelgracht is het debat over de besluitvorming rond de Noord/Zuidlijn weer losgebarsten. Een actiegroep van bewoners vraagt om een nieuw referendum. Twee wetenschappers vroegen in Buitenhof om nieuwe beslismomenten in de gemeenteraad en nieuwe kosten/batenanalyses. Burgemeester Job Cohen en de huidige verkeerswethouder Tjeerd Herrema moeten er niets van weten. 'Amsterdam behoort tot de top van de Europese steden en wil dat ook blijven', schreven ze vorige week in *NRC Handelsblad*. 'Daarvoor is een goede bereikbaarheid een absolute vereiste. We moeten door deze moeilijke periode heen.'

Het gebrek aan zelfkritiek binnen de gemeente stoort oud-gemeenteraadslid Dick van der Horst nog het meest. 'Het is een soort politieke verstandsverbijstering, de bestuurders vragen zich niet eens af waar ze mee bezig zijn.' De gemeente gaat gewoon door met bouwen totdat die lijn er ligt, zegt bestuurskundig promovendus Leijten. 'Ze stoppen alleen als er een revolutie ontstaat onder de Amsterdamse burgers.' Volgens Leijten – 'ik ben blij dat ik niet in Amsterdam woon' – zijn er al teveel risico's genomen en zal daar in de toekomst geen verandering in komen.

De oud-wethouders maken zich minder druk. Frank Köhler: 'Er gaat altijd wel wat mis. Het is goed dat er na een ambtsperiode een volgende wethouder komt die kan zeggen: dit zijn besluiten uit het verleden.' Mark van der Horst: 'In 2015 is iedereen het besluitvormingsproces vergeten.' Geert Dales verzucht: 'Er is nu veel kritiek, maar er is voor mij één troost. Straks gaat de vlag uit en dan zegt iedereen: Dales, dat heb je

prima gedaan.'

Gewijzigd op (Sunday, 9 November 2008)

Venster sluiten