

Agglomeratiekracht in Zwitserland

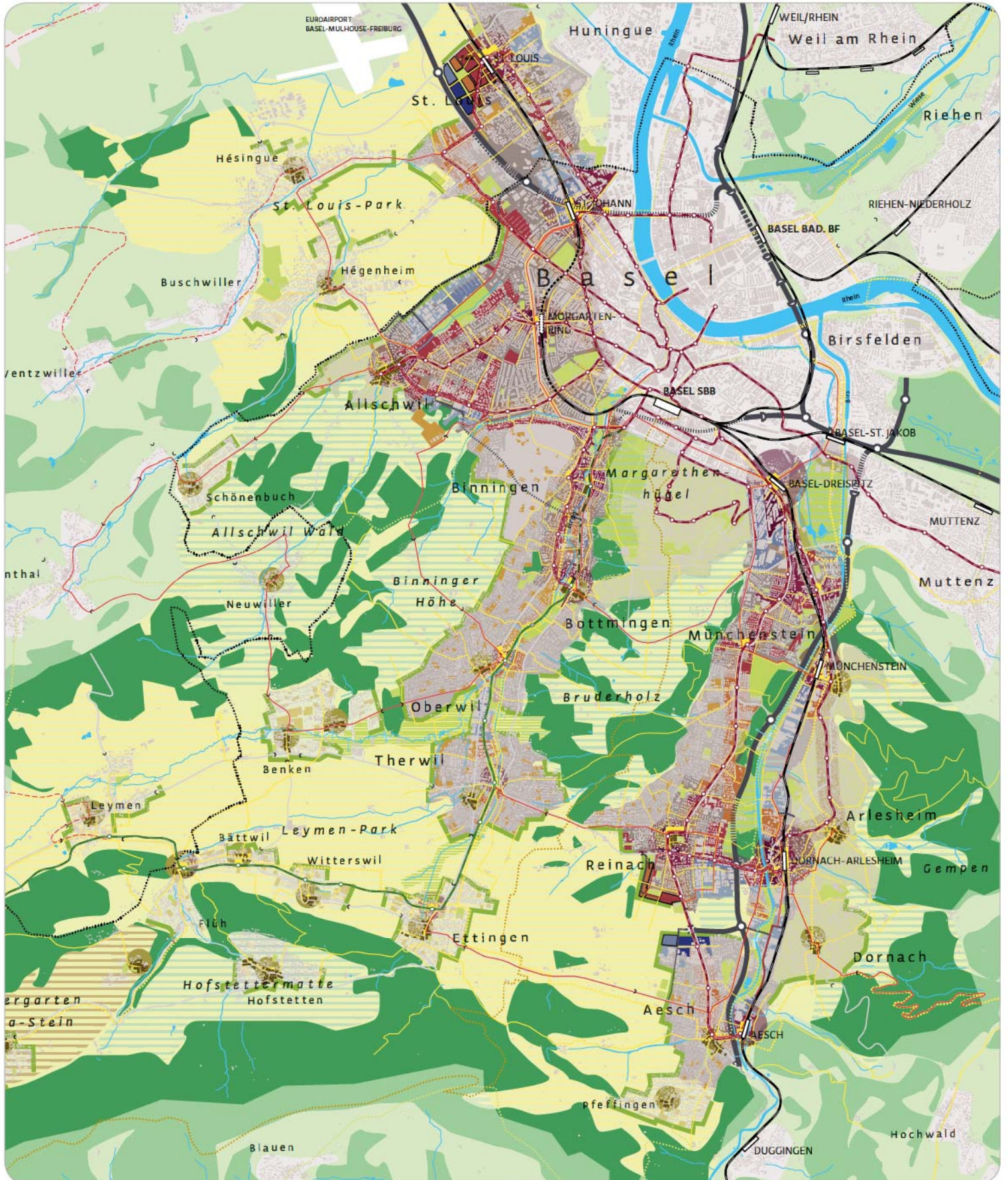


Agglomeratiekracht is vooral gebaat bij een goede integrale aanpak van stedenbouw en verkeer en kan tot enorme kostenbesparingen leiden. Met beperkte financiële middelen is de concurrentiepositie van Zwitserse agglomeraties versterkt. En heeft dit nieuwe planningsinstrumentarium voor een dynamische en duurzame ontwikkeling van het kleinschalige agglomeratielandschap gezorgd. Wat kan Nederland leren van Zwitserland?

Agglomeratiebeleid leidt over het algemeen een stiefmoederlijk bestaan en staat vaak in de schaduw van het veel prestigieuzere nationale beleid, met hogesnelheidslijnen, internationale verbindingen en dure megastations.

Maar zelfs nu de agglomeraties onder het trendbegrip 'agglomeratiekracht' weer in het middelpunt van de belangstelling staan, overheerst het denken op nationale schaal, met de internationale concurrentiepositie als hoofdthema. De meeste mensen hebben hier echter weinig aan: ze worden in het dagelijks leven veel meer getroffen door problemen die hun oorsprong op de schaal van de agglomeratie hebben, zoals verkeersopstoppingen, slechte regionale bereikbaarheid of afnemende leefkwaliteit. In Zwitserland vindt de versterking van de agglomeraties daarom juist op regionaal schaalniveau plaats. Voor een goede internationale concurrentiepositie moeten allereerst de agglomeraties zelf goed functioneren. >>

Thema
Agglomeratiekracht
Agglomeratiekracht
in Zwitserland



Entwicklungsplanung Leimental-Birseck-Allschwil

Gesamtkonzept

Siedlungsgebiet

- Siedlungsgebiet, hohe Dichte, urbaner Charakter
- Siedlungsgebiet, mittlere Dichte, sub-urbaner Charakter
- Siedlungsgebiet, niedrige bis mittlere Dichte, dörflicher Charakter
- Siedlungsgebiet mit spezieller städtebaulichen Struktur, keine Verdichtung oder Umstrukturierung
- Historischer Kern, wertvolles Ensemble

Typologie Umstrukturierungen, Verdichtungen, neue Überbauungen

- Siedlungserweiterung / Verdichtung
- Dichte urbane Strukturen: Hochhäuser, Grossformen; AZ >2.0
- Urbane Strukturen: Blockrandstruktur; AZ 1.4-2.0
- Urbane Strukturen: Niedrige / offene Blockrandstruktur; AZ 1.0-1.4
- Dichte suburbane Strukturen: Reihenhäuser, Cluster, Punkthäuser; AZ 0.7-1.0
- Suburbane Strukturen: Reihenhäuser, Serie, Gruppe Doppel EFH; AZ 0.5-0.7
- Periurbane Strukturen: freistehendes Doppel EFH; AZ 0.3-0.5
- Arbeitsplatzgebiete, Fokus auf Büro-nutzungen / Dienstleistungen
- Arbeitsplatzgebiete, Fokus auf Gewerbe
- Publikumsintensive Einrichtungen

Verkehr

- Bahnlinie
 - Bahnhof, bestehend / neu
 - Regiotramlinie, bestehend / neue unterirdische Führung
 - Tramlinie, bestehend / neu / aufzuheben
 - Haltestelle, aufzuheben
 - Tangentiale / wichtige Busverbindung
 - Zubringerbuslinie
 - Autobahn / Schnellstrasse mit Anschluss
 - Zubringer Schnellstrasse, neu
 - Hauptstrasse, neu / unterird. Führung / Ausbau
 - Ortseingang, Pforte
 - Hauptstrasse
 - LV-Verbindung, feinmaschiges LV-Netz
 - Nat. & Reg. Wanderrouten
 - Nat. & Reg. Radrouten
 - Nat. & Reg. Bikerouten
- Landschaft, Freiraum
- Landwirtschaftsgebiet
 - Wald



Zwitserland kent een nog veel decentralere verstedelijkingsstructuur dan Nederland. Al vanaf 20.000 inwoners geldt een samenhangend verstedelijkt gebied in Zwitserland als agglomeratie, er bestaan centra met nog geen 5.000 inwoners met een eigen Intercity-station. Deze kleinschaligheid is voor een groot deel het gevolg van de Zwitserse constitutionele structuur met zijn 26 kleine, zeer zelfstandige kantons. Opmerkelijk is dat deze weliswaar veel samenwerken, maar van oudsher ook altijd met elkaar concurreren. Men is gewend lokale voordelen uit te spelen, met een grote economische veelzijdigheid en dynamiek tot gevolg. Bij deze interne competitie tussen kantons spelen de lokale agglomeraties een centrale rol. Deze hebben daarom een belangrijke economische betekenis, met complementariteit en onderlinge concurrentie als sleutelwoorden. Het versterken van dit kleinschalige maar veelzijdige agglomeratielandschap is dan ook één van de speerpunten van het huidige Zwitserse beleid voor ruimtelijke ordening.

In dit beleid staat niet de nationale, maar de regionale schaal van de agglomeraties centraal. Een agglomeratie moet op lokaal en regionaal niveau

goed kunnen functioneren, voordat de concurrentieslag met andere (internationale) agglomeraties aangegaan kan worden. Om demografische en economische groei van een agglomeratie mogelijk te maken is een uitbouw van regionale voorzieningen en infrastructuur noodzakelijk. Tegelijkertijd moeten overheiduitgaven beperkt worden, wat om kostenefficiënte oplossingen vraagt, die ook nog eens een duurzame en kwalitatieve stadsontwikkeling moeten ondersteunen. Hiervoor is in de eerste plaats een betere regionale coördinatie en samenwerking nodig, vooral als het gaat om mobiliteits- en stadsontwikkelingvraagstukken.

Agglomeratieprogramma's

Het federale Amt für Raumplanung (ARE) ontwikkelde in 2001 daarom het idee voor de zogenaamde agglomeratieprogramma's, een regionaal planings- en sturingsinstrument waarmee verschillende thema's binnen een agglomeratie gecoördineerd worden. Het steunt zowel op horizontale samenwerking (tussen partners binnen de agglomeratie) als op verticale samenwerking (tussen federale, kantonale en gemeentelijke instanties). Het wordt gestuurd door een aparte project- >>



organisatie, waarin alle partners vertegenwoordigd zijn. De programma's moeten ertoe bijdragen dat agglomeraties hun problemen efficiënt oplossen en zich ontwikkelen volgens de principes van duurzame stadsontwikkeling. Voor de overheid (kantons, gemeentes) zijn de programma's bindend.

Zo'n agglomeratieprogramma is gebaseerd op een ruimtelijke toekomstvisie voor de gehele agglomeratie. Vanuit deze visie worden verschillende integrale stedenbouw- en verkeersprojecten geformuleerd, inclusief kosten-schatting, tijdsplanning en financieringsmodel. Het gaat bijvoorbeeld om een nieuwe tramlijn, de verdichting rond een station of de opwaardering van een stadscentrum. Deze projecten worden door het ARE aan de hand van strenge criteria (kosten-baten, duurzaamheid, kwaliteit) beoordeeld. Op basis daarvan worden de prioriteit van het project en de federale financiële bijdrage vastgelegd.

Meer competitie

Bij de federale financiering gaat het altijd om een co-financiering. Deze bedraagt maximaal vijftig procent

van de projectkosten, de rest dragen kantons en gemeenten. Deze vorm van co-financiering versterkt niet alleen de betrokkenheid van de lokale partners, maar zorgt ook voor oplossingen die nauwkeurig op de context van de agglomeratie en op de mogelijkheden van de lokale partners toegesneden zijn. Het agglomeratiebeleid is een continue proces. De eerste agglomeratieprogramma's werden in 2007 bij het ARE ingediend. Gedurende twintig jaar bestaat er elke drie jaar de mogelijkheid en nieuw of geactualiseerd programma in te dienen. De eisen van de agglomeratieprogramma's worden eveneens elke drie jaar aan nieuwe ontwikkelingen aangepast.

Net zoals de kantons altijd onderling in concurrentie staan, is competitie ook een belangrijk aspect bij de opbouw van de agglomeratieprogramma's. Alle door het ARE gedefinieerde agglomeraties – dat zijn er vijftig – kunnen een agglomeratieprogramma indienen, maar zijn daartoe niet verplicht. Deelname is dus vrijwillig. Er lonkt weliswaar federaal geld, maar daarvoor moet wel hard gewerkt worden. Zo namen in de eerste indieningsronde in 2007 slechts dertig van de vijftig agglomeraties deel, veelal omdat men er tegenop zag, zo'n hoogst complex agglomeratieprogramma te ontwikkelen. Omdat het totale federale budget vaststaat moet het ARE het geld bovendien over de ingediende agglomeratieprogramma's verdelen. Dat betekent dat alleen de allerbeste projecten financieel ondersteund worden. Zodoende worden de agglomeraties ook concurrenten van elkaar. De agglomeratieprogramma's hebben daardoor enerzijds tot steeds betere, duurzamere, integrale stedenbouw- en verkeersproducten geleid, anderzijds is een gezonde competitie tussen de agglomeraties ontstaan.

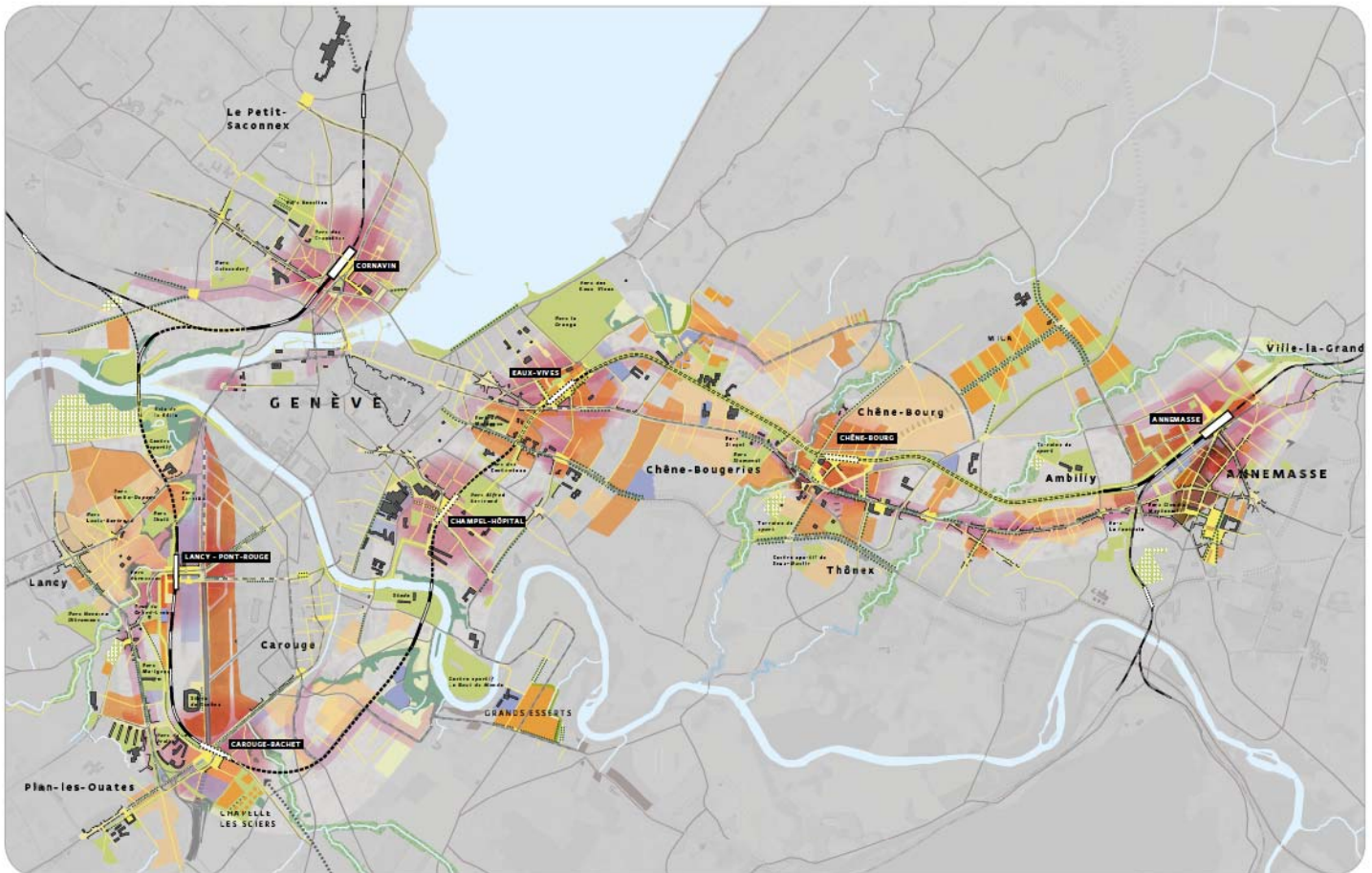
Kleinschaligheid als kans

De agglomeratieprogramma's zijn vooral voor de kleine en middelgrote

agglomeraties een belangrijk middel om lokale verkeersproblemen op te lossen en een duurzame stadsontwikkeling te ondersteunen. Anders als de grote steden Zürich, Basel en Genève hebben zij minder eigen middelen om problemen op te lossen en zijn sterker afhankelijk van de federale financiële bijdrage. Tegelijkertijd wordt de kleinschaligheid niet als probleem maar juist als kans gezien. Zo blijkt dat de nabijheid van waardevol landschap een uiterst belangrijke vestigingsfactor is, zowel voor bedrijven als voor personen. Het Wereldnatuurfonds (WWF) en de UEFA hebben hun hoofdzetel niet in Genève, maar in de veel kleinere, landschappelijk bijzonder mooi gelegen stad Nyon. Het behoud van landschap heeft daarom ook in veel kleine agglomeraties tegenwoordig hoge prioriteit, met het verdichten van bestaand bebouwd gebied als consequentie.

Voor de vele kleine en middelgrote agglomeraties spelen connectiviteit en goede onderlinge verbindingen natuurlijk ook een belangrijke rol. Zo kunnen de verschillende agglomeraties van elkaar profiteren en lenen bij wijze van spreken voorzieningen uit, ook wel *borrowed size* genoemd. Dankzij het zeer dichte, efficiënte en hoogwaardige Zwitserse spoor netwerk functioneren de verschillende agglomeraties uiteindelijk als één grote stad. Het interne Zwitserse hogesnelheidsnetwerk heeft dan ook een volledig ander doel dan in de meeste andere landen. Het is niet zozeer gebouwd om de reistijd tussen de grootste steden te verkorten, maar om in dezelfde tijd meer haltes mogelijk te maken. Belangrijke dragers zijn tevens de stedelijke S-Bahnsystemen, vooral voor verkeersbetrekkingen binnen de agglomeratie of tussen aangrenzende agglomeraties.

Dankzij de agglomeratieprogramma's is men ook tot inzicht gekomen, dat juist in kleine en middelgrote agglomeraties eenvoudigere en goedkopere verkeersoplossingen mogelijk zijn. In plaats



van nieuwe dure ontsluitingswegen of tunnels worden hier veelal bestaande hoofdwegen beter benut en dankzij een lokale verdichting tot levendige, attractieve stadsstraten opgewaardeerd. Bovendien is de afstemming tussen stedenbouw en verkeer minder complex. Een belangrijk thema in kleine steden is bijvoorbeeld de transformatie van stationsgebieden tot nieuwe centra en de opwaardering van haltes tot knooppunten. Omdat het spoornetwerk al bestaat, blijven de investeringen voor de agglomeratie beperkt.

Verkeer als sparring partner van de stedenbouw

Het Zwitserse beleid laat zien dat agglomeratiekracht vooral vanuit de agglomeratie zelf moet komen. Daarvoor moeten vooral stedenbouw en verkeer op lokale en regionale schaal veel integraler benaderd worden. Dit leidt enerzijds tot eenvoudiger oplossingen

en daardoor tot enorme kostenbesparingen. Anderzijds leveren goede integrale stedenbouw- en verkeersprojecten een grote bijdrage aan de stadsonwikkeling en aan de economische ontwikkeling van de agglomeraties in het algemeen.

Een typisch product van het agglomeratiebeleid is bijvoorbeeld de Glat-talbahnhof, een lightrail-verbinding in de noordelijke agglomeratie van Zürich. Dit integrale stedenbouw- en verkeersproject met bouw- en planningskosten van 350 miljoen euro leidde rond de nieuwe haltes tot investeringen van 7 miljard euro. Langs deze nieuwe lijn ontstaan echter geen truttige Vinex-wijkjes, maar worden bestaande bedrijventerreinen tot stukken Milaan of Parijs omgetoverd. Door deze nieuwe, kwalitatief hoogstaande stedelijkheid, met hoge dichtheden en sterke functiemenging, worden verkeersinfrastructuurprojecten vanzelf rendabel.

De ontwikkelingen tonen dat compactheid en hoge dichtheid samengaan met woonkwaliteit, ook in kleine agglomeraties of aan de periferie van de grotere agglomeraties.

Met de agglomeratieprogramma's zijn niet alleen in heel Zwitserland vele interessante hoogstaande integrale stedenbouw- en verkeersprojecten ontstaan, maar doen ook de kleine en middelgrote agglomeraties weer helemaal mee in de ruimtelijke en economische ontwikkeling. ■

Han van de Wetering is urban engineer en eigenaar van Atelier für Städtebau in Zürich.