

Agglomeratie

Han Van de Wetering | Atelier für Städtebau GmbH, Zürich, Zwitserland

Voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling moeten verkeer en stedenbouw nauwkeurig op elkaar worden afgestemd. Met de Agglomeratieprogramma's is in Zwitserland daarvoor een efficiënt plannings- en sturingsinstrument ontwikkeld, waar België een voorbeeld aan kan nemen.

Goede integrale verkeers- en stedenbouwoplossingen zijn onontbeerlijk voor een hoge levenskwaliteit en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Maar omdat verkeersproblemen technisch zo complex zijn, worden ze door veel Belgische en Nederlandse stedenbouwkundigen het liefst genegeerd. Zelfs bij duurzame stedenbouwprojecten komt men in de lage landen zelden verder dan een landschappelijk ingepast parkeerterrein of een hippe bushalte. Er is een strategische en integrale benadering van verkeer en stedenbouw nodig op alle schaal- en beleidsniveaus. In Zwitserland heeft men dit al veel langer begrepen.

De Zwitserse ruimtelijke ordening wordt voornamelijk op het niveau van de kantons bepaald, met de kantonale 'Richtpläne' (richtplannen) als belangrijkste planningsinstrument. De federale overheid coördineert grote nationale projecten, doet aanbevelingen en heeft daarnaast een controlerende functie. Zo geeft het 'Raumkonzept Schweiz' van het federale 'Amt für Raumentwicklung' (ARE) een algemene visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Zwitserland. Het levert een kader en vormt de basis voor grote nationale projecten, maar in tegenstelling tot de kantonale richtplannen is het geen juridisch instrument. Gemeentelijke planningsinstrumenten zijn ondergeschikt aan de kantonale richtplannen, waarin voor alle gemeenten de grenzen van het bebouwd gebied zijn vastgelegd. Gemeenten kunnen daarentegen relatief vrij beslissen wat er binnen deze grenzen gebeurt (dichtheid, bestemming).

De gefragmenteerde regionale Zwitserse structuur, met zijn 26 kantons, leidt vooral in de agglomeraties tot problemen. Een aantal Zwitserse agglomeraties strekt zich immers uit over meerdere kantons of zelfs over meerdere landen, en het beleid inzake ruimtelijke ordening kan per kanton zeer verschillend zijn. Zo streeft het kanton Zürich naar een verdichting van bestaand verstedelijkt gebied en uitbouw van het regionale spoor netwerk, terwijl het aangrenzende kanton Schwyz, bekend als belastingsparadijs, nauwelijks interesse heeft voor openbaar

vervoer en al helemaal niet voor een beperking van bouwzones. Hoewel het federale ARE alle kantonale plannen uiteindelijk moet goedkeuren, kan het inhoudelijk nauwelijks invloed uitoefenen.

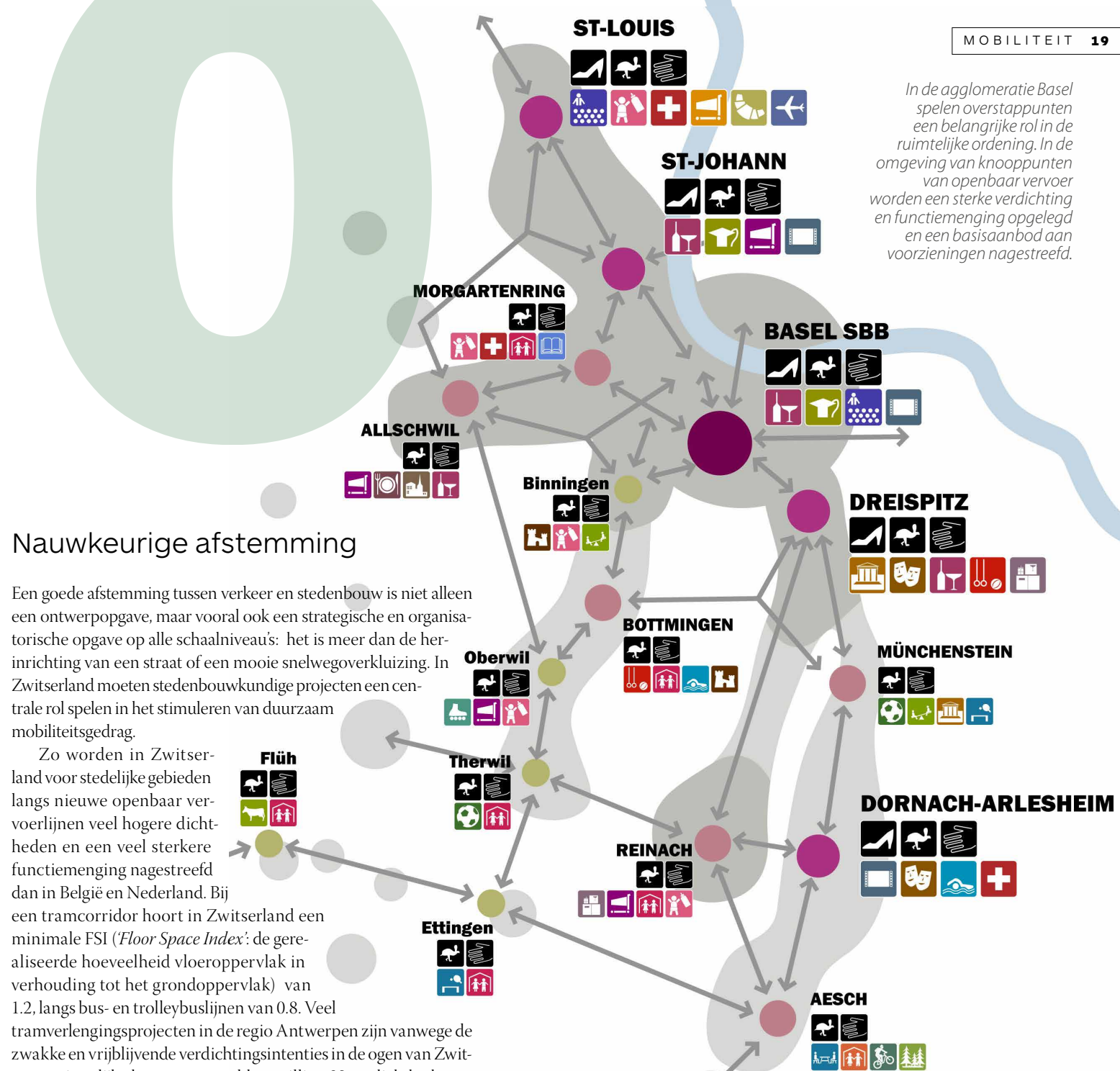
Agglomeratieprogramma's

Om tot een nieuwe, grensoverschrijdende samenwerkingsstructuur te komen en om verkeer en stedenbouw beter op elkaar af te stemmen, zijn in 2001 de 'Agglomeratieprogramma's' in het leven geroepen. Een agglomeratieprogramma is een planningsinstrument 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 projectorganisatie, 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 kantons en de gemeenten zijn ze bindend.

Alle door het federale ARE gedefinieerde agglomeraties – dat zijn er vijftig – kunnen een agglomeratieprogramma indienen. Zo'n programma moet gebaseerd zijn op een strategisch ontwikkelingsconcept voor de gehele agglomeratie. Vanuit dit concept worden dan verschillende integrale stedenbouw- en verkeersprojecten geformuleerd. Deze projecten worden door het ARE aan de hand van strenge criteria (duurzaamheid, kosten-baten) beoordeeld. Op basis daarvan worden de prioriteit van het project en de federale financiële bijdrage vastgelegd. Het ARE beoordeelt en financiert projecten, maar bemoeit zich er dus niet inhoudelijk mee. Een gemeente mag dus een nieuwe rondweg aanleggen, ook als die in de ogen van het ARE volstrekt zinloos is, maar moet die dan wel zelf betalen.

'Een frequentie van zes tot twaalf trams per uur'



In de agglomeratie Basel spelen overstappunten een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening. In de omgeving van knooppunten van openbaar vervoer worden een sterke verdichting en functiemenging opgelegd en een basisaanbod aan voorzieningen nagestreefd.

Nauwkeurige afstemming

Een goede afstemming tussen verkeer en stedenbouw is niet alleen een ontwerpogave, maar vooral ook een strategische en organisatorische opgave op alle schaalniveaus: het is meer dan de herinrichting van een straat of een mooie snelwegoverkluizing. In Zwitserland moeten stedenbouwkundige projecten een centrale rol spelen in het stimuleren van duurzaam mobiliteitsgedrag.

Zo worden in Zwitserland voor stedelijke gebieden langs nieuwe openbaar vervoerlijnen veel hogere dichtheden en een veel sterkere functiemenging nagestreefd dan in België en Nederland. Bij een tramcorridor hoort in Zwitserland een minimale FSI ('Floor Space Index': de gerealiseerde hoeveelheid vloeroppervlak in verhouding tot het grondoppervlak) van 1.2, langs bus- en trolleybuslijnen van 0.8. Veel tramverlengingsprojecten in de regio Antwerpen zijn vanwege de zwakke en vrijblijvende verdichtingsintenties in de ogen van Zwitserse ruimtelijk planners pure geldverspilling. Hoge dichtheden en functiemenging zijn nodig om zowel een hoge kostendekkingsgraad te bereiken als een attractieve dienstregeling te kunnen aanbieden, zodat het openbaar vervoer met de auto kan concurreren. Voor nieuwe perifere tramlijnen bij stadsuitbreidingen in Genève en Zürich moet een frequentie van zes tot twaalf trams per uur gecombineerd kunnen worden met een kostendekkingsgraad van 60 procent (bij veel Belgische en Nederlandse tramverlengingen wordt een kostendekkingsgraad van hooguit 30 procent bereikt). Een hoge mate van stedelijkheid, ook in de periferie, is daarom een vereiste. Daarnaast is duidelijk dat nieuwe openbaarvervoerinfrastructuur in bedrijf moet zijn zodra de eerste ontwikkelingen gerealiseerd worden en dat een consequent flankerend beleid nodig is om het auto gebruik terug te dringen. Bij de beoordeling van projecten door het ARE wordt zeer zorgvuldig naar de afstemming tussen

verkeer en stedenbouw gekeken. Als die ontbreekt, krijgen projecten geen financiële steun of worden ze ingeschaald in de categorie laagste prioriteit.

Participatie

Een typisch Zwitsers verschijnsel is de burgerparticipatie, vanoudsher een integraal onderdeel van zowel federale als regionale planningsprojecten. Het gaat hierbij om een actieve samenwerking tussen bevolking en planners. Bij een goed participatieproces worden projecten gedurende de gehele plannings- en realisatiefase door bevolking, belangenorganisaties en politici ondersteund. Blokkering door pro- →



'GlattalBahn' in Zürich-Leutschenbach: verdichting en openbaar vervoer zijn in de Zwitserse agglomeraties onlosmakelijk met elkaar verbonden.



Het winkelcentrum Sihcity in Zürich is ruimtelijk in zijn omgeving geïntegreerd en ligt aan verschillende tram-, S-Bahn- en buslijnen. Ondanks de perifere ligging aan een snelweg komt 70% van de bezoekers met het openbaar vervoer, met de fiets of lopend.

(FOTO: REPORTERS)

Strakke tijdsplanning

Om projecten snel te kunnen realiseren is in de Agglomeratieprogramma's de financiering aan een strak tijdsschema gekoppeld. Voor projecten met de hoogste prioriteit moet het federaal geld binnen zeven jaar daadwerkelijk gebruikt zijn. Met de definitie van 'dringliche Projekte' (dringende projecten) werden bovendien belangrijke, reeds geplande infrastructuurprojecten extra financieel ondersteund om een snellere uitvoering mogelijk te maken.

Een voorbeeld van een succesvol integraal duurzaam stedenbouw- en verkeersproject is de 'GlattalBahn' in de noordelijke agglomeratie van Zürich. Dit compleet nieuwe spoorstelsel met drie lijnen en 21 haltes werd binnen vijf jaar voltooid en verbindt Zürich met de luchthaven Kloten en met acht voorsteden. Met de GlattalBahn als ruggengraat van stedelijke ontwikkelingen ontstaat momenteel onder de naam 'Netzstadt Glattal' uit voorheen perifere restgebied een dichtbebouwde stad, met meer dan 100.000 inwoners en arbeidsplaatsen. Dankzij de goede bereikbaarheid met openbaar vervoer kon in veel gebieden het aantal parkeerplaatsen gehalveerd worden, wat tot een opwaardering van de openbare ruimte heeft geleid. Omdat de 'GlattalBahn' vooral door bestaand stadsgebied rijdt en gemeenten in Zwitserland zelf nauwelijks grond bezitten, was behalve intensieve burgerparticipatie ook samenwerking met private partners noodzakelijk. Aangezien de Zwitserse bevolking via referenda altijd zelf bepaalt waaraan belastinggeld wordt uitgegeven (alle grote bouwprojecten moeten via referenda goedgekeurd worden), zijn efficiënte en pragmatische oplossingen een vereiste. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling is dus ook in herstructureringsgebieden mogelijk - in samenwerking met private investeerders en met weinig kosten.

Eerste stap

Hoewel de agglomeratieprogramma's hun eerste vruchten beginnen af te werpen, moet er nog veel gebeuren. In veel kleine agglomeraties is de auto nog altijd een heilige koe en blijft men vasthouden aan oude planningsstrategieën uit de jaren 1960. Het periurbane gebied - waar de oplossingen uit de agglomeratieprogramma's nauwelijks toepasbaar zijn - krijgt veel te weinig aandacht. De Zwitserse ruimtelijke ordening heeft echter vooral in de grote en middelgrote agglomeraties - die qua schaal goed vergelijkbaar zijn met Belgische agglomeraties - een belangrijke eerste stap naar een echte duurzame ruimtelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt. De door verkeersproblemen geplaagde Belgische stadsgewesten kunnen er inspiratie uit putten. www.wetering.ch

'Blokking door protesten, inspraak en bezwaren komt in Zwitserland zelden voor'

tie is bovendien de grotere betrokkenheid van de bevolking. Zo is het besef van de noodzaak van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling dankzij de participatie gegroeid, wat ook in suburbane gebieden tot een duurzamer mobiliteitsgedrag heeft geleid en in een renaissance van compact stedelijk wonen heeft geresulteerd.

