



Gesamtkunstwerk verkeer en stedelijke ontwikkeling

Zwitserland ondergaat al een jaar of twaalf een gestage demografische en economische groei.

Nauwkeurige afstemming tussen verkeer en stedelijke ontwikkeling is nodig voor een duurzame ruimtelijke ordening van die groei. Het belangrijkste resultaat zijn de 'agglomeratieprogramma's'.

Een nieuw efficiënt plannings- en sturingsinstrument, waar Nederland een voorbeeld aan kan nemen.

Verkeersoplossingen spelen een grote rol bij duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Verkeer is daardoor één van de grootste uitdagingen in de stedenbouw en ruimtelijke ordening. In Nederland wordt dit belang nog niet gezien; verkeer staat bij duurzame stedenbouw zeker niet op de eerste plaats. Een trendy geluidsschermbord wordt in ons land snel gezien als integraal verkeers- en stedenbouwproject. Een landschapelijk ingepast parkeerterrein vinden we al gauw 'duurzame mobiliteit'. Maar échte duurzame ruimtelijke ontwikkeling vraagt op alle schaal- en beleidsniveau's om een strategische en integrale benadering van verkeer en stedelijke ontwikkeling. In Zwitserland wordt dit al veel langer onderkent.

Gefragmenteerd

De Zwitserse ruimtelijke ordening wordt vooral bepaald door de kantonale overheidslaag. Kantonale *Richtpläne* (richtplannen) vormen verreweg het belangrijkste instrument. 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 heeft in tegenstelling tot de kantonale richtplannen geen legale functie. Gemeentelijke planningsinstrumenten zijn ondergeschikt aan de kantonale richtplannen. In die laatste plannen worden de grenzen van het bebouwd gebied voor alle gemeenten vastgelegd. Wel zijn ze relatief vrij om te bepalen wat er binnen die grenzen gebeurt (dichtheid, bestemming).

De gefragmenteerde regionale structuur, met 26 kantons, is vooral in de agglomeraties een probleem. Dit wordt nog eens versterkt door de grote demografische en economische groei. In de afgelopen twaalf jaar is er een mil-

joen inwoners en arbeidsplaatsen bijgekomen. Nagenoeg alle agglomeraties in Zwitserland bevinden zich in meerdere kantons, grensoverschrijdende projecten zijn nauwelijks gecoördineerd. Ook kan het ruimtelijkeordeningsbeleid per kanton zeer verschillend zijn. Zo streeft kanton Zürich naar een verdichting van bestaand verstedelijkt gebied en uitbouw van het regionale spoornetwerk. Het aangrenzende kanton Schwyz, bekend als belastingparadijs, heeft minder interesse voor openbaar vervoer en een beperking van bouwzones. Hoewel het ARE alle kantonale plannen uiteindelijk moet goedkeuren, heeft dit Amt daarmee weinig inhoudelijke invloed.

Agglomeratie 2.0

Een nieuwe grensoverschrijdende samenwerkingsstructuur is voor de agglomeraties hard nodig. Willen ze inderdaad een duurzame ruimtelijke ontwikkeling bereiken, dan moeten verkeer en stedelijke ontwikkeling veel preciezer gecoördineerd worden. Daarom zijn in 2001 de 'agglomeratieprogramma's' in het leven geroepen. Een planningsinstrument waarmee verschillende thema's binnen een agglomeratie gecoördineerd worden. De samenwerking wordt niet alleen horizontaal (tussen partners binnen de agglomeratie), maar ook verticaal (tussen federale, kantonale en gemeentelijke instanties) gezocht. In een aparte projectorganisatie zijn alle partners vertegenwoordigd. Op deze wijze wordt de coördinatie en realisatie van projecten gegarandeerd. De programma's moeten ertoe bijdragen dat agglomeraties hun problemen coördineren, efficiënt oplossen, en zich ontwikkelen volgens de principes van duurzame stadsontwikkeling. De agglomeratieprogramma's zijn voor de overheid (kantons, gemeenten) bindend. Zo'n programma kan door alle vijftig agglomeraties, die door het ARE zijn gedefinieerd, worden ingediend. De basis is een strategisch ontwikkelingsconcept voor de gehele agglomeratie. Om in alle bestuurslagen makkelijker

consens te vinden wordt dit concept niet binnen een overheidsinstantie, maar veelal met behulp van *Testplanningen* (teststudies) ontwikkeld. Hierbij wordt in een open proces door meerdere externe teams van experts gewerkt aan oplossingen. Door dit open proces hebben de afzonderlijke partners veel inzicht in- en invloed op het planningsproduct. Tegelijkertijd staan verschillende ideeën ter beschikking en kunnen oplossingen beter bediscussieerd en beoordeeld worden. De teststudies zijn bovendien een belangrijk leerproces; de brede expertise met meerdere teams helpt de verschillende partners in heel veel vraagstukken te overtuigen.

Vanuit het concept voor de gehele agglomeratie worden integrale stedenbouwkundige en verkeerskundige projecten gedefinieerd. Deze projecten worden door het ARE via strenge criteria (duurzaamheid, kosten-baten) beoordeeld. Aan de hand daarvan worden de prioriteit van het project en de federale financiële bijdrage vastgelegd. Het ARE beoordeelt en financiert projecten, maar bemoeit zich er inhoudelijk niet mee. Een gemeente mag een, in de ogen van het ARE, zinloze nieuwe rondweg aanleggen, maar moet het dan wel zelf betalen.

Nauwkeurige afstemming

De agglomeratieprogramma's moeten bewijzen dat verkeer en stedelijke ontwikkeling op elkaar zijn afgestemd en dat negatieve uitwerkingen op milieu en leefbaarheid gereduceerd worden. Dat deze afstemming zeer nauwkeurig moet zijn is uitgerekend in Nederland duidelijk geworden. Tijdens een excursie in de Utrechtse Vinex-wijk Leidsche Rijn omschreef een delegatie Frans-Zwitserse planologen het gebied als een 'eindeloos parkeerterrein met huizen erin'. Een goede afstemming tussen verkeer en stedenbouw is niet alleen een ontwerpogave, maar vooral ook een strategische en organisatorische opgave – op alle schaalniveau's.

Het gaat immers om meer dan een attractieve straatruimte of mooie snelwegoverkluizing.

Voor stedelijke gebieden langs nieuwe openbaarvervoerlijnen worden in Zwitserland bijvoorbeeld hogere dichtheden en een veel sterkere functiemenging nagestreefd. Bij tramcorridoren hoort een minimale Floor Space Index (FSI)

van 1.2, langs andere lijnen voor hoogwaardig openbaar vervoer (bus, trolleybus) 0.8. Het aanleggen van trams in wijken als Nieuw Sloten of Ypenburg (met een FSI tussen 0.3 en 0.6) is in de ogen van Zwitserse planners pure geldverspilling. Hoge dichtheden en functiemenging zijn nodig om een hoge kostendekkingsgraad te bereiken én 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 met een kostendekkingsgraad van zestig procent gecombineerd kunnen worden. Ter illustratie: bij tramprojecten in Vinex-wijken als Ypenburg wordt slechts een kostendekkingsgraad van dertig procent bereikt. Bovendien vormt de infrastructuur voor openbaar vervoer in Zwitserland altijd de ruggegraat van het stedelijk gebied. Vanuit die opvatting mag het bussysteem van Leidsche Rijn, dat ruimtelijk geïsoleerd is en vooral door achtertui-

nen rijdt, niet het predikaat hoogwaardig openbaar vervoer krijgen. Zodra de eerste stappen voor de realisatie van een nieuw gebied worden gezet, moet de infrastructuur voor openbaar vervoer in bedrijf zijn. Ook is daarnaast consequent flankerend beleid nodig om het autogebruik terug te dringen.

Bij de beoordeling van projecten door het ARE wordt zeer precies naar de afstemming tussen verkeer en stedenbouw gekeken. Zonder deze afstemming worden projecten niet financieel ondersteund of in de laagste prioriteit ingeschaald.

Strakke tijdsplanning

Een belangrijk thema, ten slotte, is het snel realiseren van projecten. Daarom is de financiering in agglomeratieprogramma's aan een strak tijdschema gekoppeld. Binnen zeven jaar moet federaal geld voor projecten met de hoogste prioriteit daadwerkelijk gebruikt zijn. Om een snellere realisatie mogelijk te maken worden geplande infrastructuurprojecten die het stempel *dringliche Projekte* (dringende projecten) hebben, met extra financiering ondersteund.

Een succesvol integraal duurzaam stedenbouw- en verkeersproject is de GlattalBahn in de noordelijke agglomeratie van Zürich. Dit nieuwe spoor-

systeem met drie lijnen en 21 haltes is in vijf jaar tijd gebouwd, en verbindt Zürich met de luchthaven en acht voorsteden. De GlattalBahn is de ruggegraat van stedelijke ontwikkelingen. Zo ontstaat in voorheen perifeer gebied op dit moment een stad met meer dan honderdduizend inwoners: Netzstadt Glattal. Dankzij de goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer is in veel gebieden een halvering van het aantal parkeerplaatsen mogelijk. Op die manier wordt meer speelruimte en een opwaardering van de openbare ruimte mogelijk. Omdat de GlattalBahn vooral door bestaand stadsgebied rijdt en gemeenten in Zwitserland zelf nauwelijks grond bezitten is naast intensieve burgerparticipatie, ook

nauwe samenwerking met private partners noodzakelijk. Dit soort efficiënte en pragmatische oplossingen zijn in Zwitserland gebruikelijk: de bevolking bepaalt via referenda altijd zelf waar belastinggeld aan uitgegeven wordt. Grote bouwprojecten moeten ook op die manier worden goedgekeurd worden. Door samen te werken met private investeerders is duurzame ruimtelijke ontwikkeling met weinig kosten ook in herstructureringsgebieden mogelijk.

Grote stap?

Hoewel de agglomeratieprogramma's nu de eerste vruchten afwerpen, moet er nog veel gebeuren. De *Kantönligeist* (het niet verder denken dan de eigen kantongrenzen) is in veel kantons nog lang niet overwonnen. In agglomeraties als Fribourg of Montreux vieren oude planingsstrategieën uit de jaren zestig van de vorige eeuw nog hoogtij. Ook heeft het periurbane gebied te kampen met gebrek aan aandacht: de oplossingen uit de agglomeratieprogramma's zijn hier nauwelijks toepasbaar. Desalniettemin heeft de Zwitserse ruimtelijke ordening vooral in de grotere agglomeraties een eerste stap naar duurzame ruimtelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt. Voor Nederlandse en Vlaamse stadsgewesten met grote verkeersproblemen een ware inspiratiebron.

Projet d'agglomération Franco-Valdo-Genevois

Het meest succesvolle grensoverschrijdende agglomeratieproject is dat voor Genève (2007). Het is beloond met een grote federale financiële bijdrage. In 2010 heeft het project bovendien de achtste Europese stedenbouwprijs *grand prix européen de l'urbanisme* gewonnen. Het succes heeft niet alleen te maken met de nauwkeurige afstemming tussen verkeer en stedenbouw, maar ook met het voorbeeldige participatieproces. In zogenaamde *tables rondes* is een constructieve grensoverschrijdende samenwerking tussen planners, geïnteresseerden, politici en vertegenwoordigers van belangenorganisaties ontstaan. Het project heeft ook nieuwe planningsinstrumenten voortgebracht. Zo is het in Frankrijk veel gebruikte dynamische *plan guide* vertaald in het *plan guide du projet d'agglomération*. Hierin wordt de afstemming tussen verkeers- en stedenbouwkundige projecten integraal, op alle schaal- en beleidsniveau's, gedurende meerdere jaren gecoördineerd en gecontroleerd.

