



# De Zwitserse agglomeratieprogramma's

In Zwitserland speelt de stadsregionale schaal al twaalf jaar een centrale rol in de ruimtelijke ordening. Voor een goede internationale concurrentiepositie moeten de stedelijke agglomeraties, waar 84 procent van de Zwitserse economische bedrijvigheid plaatsheeft, allereerst zelf goed functioneren. En dat lukt aardig, dankzij de agglomeratieprogramma's die een twintigtal jaar geleden werden opgestart. Nadat hij in 2013 een eerste artikel over deze programma's schreef voor Ruimte 17, maakt Han van de Wetering nu een stand van zaken op van een instrument dat zijn verdiensten ruimschoots heeft bewezen. (KR)



Dankzij de agglomeratieprogramma's zijn stedelijke dichtheid en hoogwaardig openbaar vervoer onlosmakelijk met elkaar verbonden. Met bouwkosten van 350 miljoen euro structureert de Glattalbahn, in de noordelijke agglomeratie van Zürich, stedenbouwkundige investeringen van meer dan 7 miljard euro.

## Stand van zaken voor een regionaal planningsinstrument

HAN VAN DE WETERING [ATELIER FÜR STÄDTEBAU GMBH]

**S**tedelijke agglomeraties zijn van groot economisch en maatschappelijk belang, want daar concentreert zich de economische en demografische groei. Om deze groei te accommoderen, zijn goed functionerende 'daily urban systems' noodzakelijk: systemen waarbij het dagelijkse leven niet langer plaatsvindt op één plek, maar binnen een grotere stedelijke regio. Deze regionale schaal krijgt in het verkeers- en stadsontwikkelingsbeleid echter nauwelijks prioriteit. Het nationale beleid in België richt zich vooral op grootschalige thema's zoals internationale verbindingen of grote prestigeprojecten. Binnen de stedelijke regio overheerst het communale denken, waarin elke gemeente een eigen rondweg en bedrijventerrein plant. De dagelijkse problemen, zoals slechte bereikbaarheid en afnemende leefkwaliteit, die hun oorsprong veelal op schaal van de regio hebben en een kwalitatieve groei van de stedelijke regio's belemmeren, laten zich zo niet oplossen.

In Zwitserland is het denken en werken op stadsregionale schaal wel degelijk ingeburgerd, met goed werkende en dynamische agglomeratieprogramma's.

### Veelzijdig agglomeratielandschap

Zwitserland kent een nog meer decentrale verstedelijkingsstructuur dan België. Deze kleinschaligheid is voor een groot deel het gevolg van de Zwitserse constitutionele structuur: de 26 kleine, zeer zelfstandige kantons werken weliswaar veel samen, maar zijn van oudsher ook concurrenten. 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, met complementariteit en onderlinge concurrentie als kernwoorden. Het versterken van dit kleinschalige, maar veelzijdige agglomeratielandschap is dan ook een van de speerpunten van het huidige Zwitserse ruimtelijk ordeningsbeleid.

In dit federale beleid staat tegenwoordig niet de nationale, maar de stadsregionale schaal centraal. Men is van mening dat agglomeraties op lokaal en regionaal niveau goed moeten functioneren, vooraleer ze met andere agglomeraties of internationaal kunnen concurreren. De uitbouw van regionale voorzieningen en infrastructuur is daarom een prioriteit. Tegelijkertijd moeten overheidsuitgaven beperkt worden en is er nood aan kostenefficiënte oplossingen, 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 inzake mobiliteits- en stadsontwikkelingsvraagstukken.

In het Zwitserse federale beleid staat tegenwoordig niet de nationale, maar de stadsregionale schaal centraal.

### Agglomeratieprogramma's

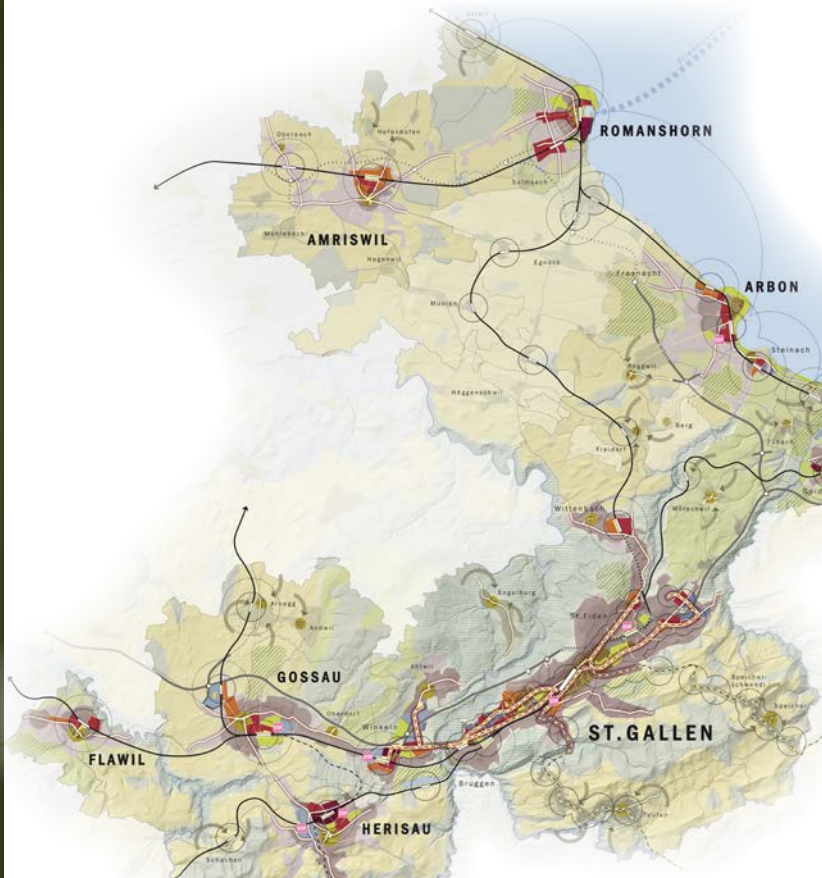
Het federale *Amt für Raumplanung* (ARE) is daarom in 2001 begonnen met het ontwikkelen van ideeën voor de zogenaamde agglomeratieprogramma's, een regionaal plannings- en sturingsinstrument waarmee verschillende thema's binnen een agglomeratie gecoördineerd worden. Het steunt zowel op horizontale (tussen partners binnen de agglomeratie) als op verticale samenwerking (tussen kantonale en gemeentelijke instanties), en 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 overheid zijn de programma's bindend.

Een agglomeratieprogramma is gebaseerd op een ruimtelijke toekomstvisie voor de gehele agglomeratie. Vanuit deze visie worden dan verschillende integrale stedenbouw- en verkeersprojecten geformuleerd, inclusief kostenschattings, tijdsplanning en financieringsmodel. Deze projecten worden door het ARE beoordeeld aan de hand van strenge criteria (kosten-baten, duurzaamheid, kwaliteit). Op basis daarvan worden de prioriteit van het project en de federale financiële bijdrage vastgelegd.

Het gaat altijd om een cofinanciering. De federale overheid financiert maximaal 50 procent van de projectkosten, de rest moeten kantons en gemeenten zelf dragen. Deze vorm van cofinanciering versterkt de betrokkenheid van de lokale partners en zorgt tegelijkertijd voor oplossingen die op de context van de agglomeratie en op de mogelijkheden van de lokale partners toegesneden zijn.

### Maakbaarheid en aanpasbaarheid

Het agglomeratiebeleid is een continu proces. De eerste agglomeratieprogramma's werden in 2007 bij het ARE ingediend. Om de vier jaar bestaat de mogelijkheid een nieuw of geactualiseerd programma in te dienen. Oorspronkelijk werd een looptijd van 20 jaar voorzien omdat men ervan uitging dat de stadsregiona-



Het agglomeratieprogramma voor de regio Appenzell – St. Gallen – Bodensee is ontwikkeld in het kader van een participatieproces. Centrale thema's zijn de bescherming van het landschap en het beter benutten van de bestaande spoorinfrastructuur.

klimaat en kwalitatieve verdichting inmiddels integrale bestanddelen van de agglomeratieprogramma's geworden. Een belangrijke bijdrage aan het succes is daarom ook de aanpasbaarheid van de programma's.

### Niet plicht, maar initiatief

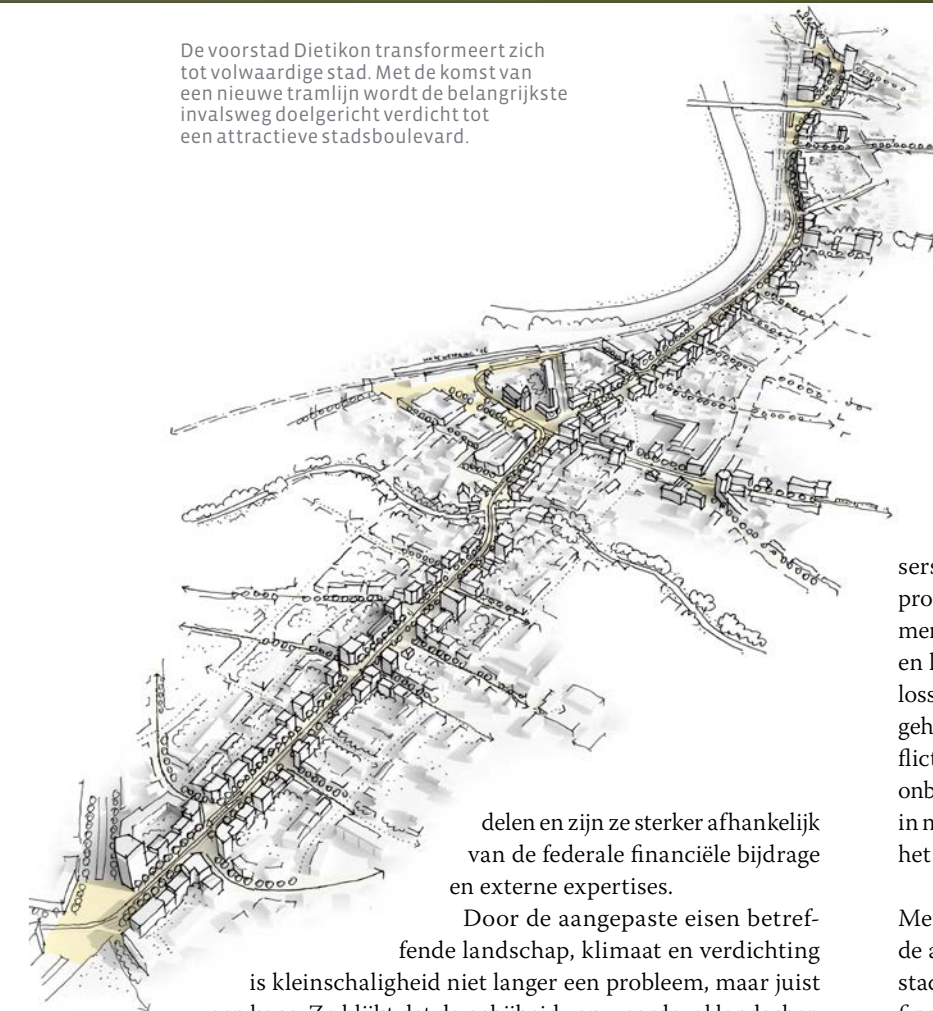
Alle door het ARE gedefinieerde agglomeraties – dat zijn er rond de 50 – kunnen een agglomeratieprogramma indienen, maar ze zijn daar niet toe verplicht. Het initiatief ligt dus bij de agglomeraties en de lokale beleidsmakers zelf. Er wenkt weliswaar federaal geld, maar daar moet wel hard voor gewerkt worden. Zo deed in de eerste indieningsronde in 2007 bijna de helft van de 50 agglomeraties niet mee, veelal omdat men er tegenop zag zo'n complex agglomeratieprogramma te ontwikkelen. De economische impuls die de eerste ronde mogelijk maakte voor de deelnemende agglomeraties wekte verlangens bij de andere stedelijke regio's: in de tweede ronde deden bijna alle agglomeraties mee.

Net zoals de kantons altijd in onderlinge concurrentie staan, is competitie een belangrijk aspect bij de opbouw van de agglomeratieprogramma's. Omdat het totale federale budget per ronde vaststaat, moet het ARE het geld over de ingediende agglomeratieprogramma's verdelen. Dat betekent dat alleen de allerbeste projecten financieel ondersteund worden. De agglomeratieprogramma's hebben daardoor tot steeds betere, duurzamere, integrale stedenbouw- en verkeersproducten geleid, en er is een gezonde competitie tussen de agglomeraties ontstaan.

Per ronde staat ongeveer 1 miljard euro ter beschikking. Daarvan worden in het hele land tramlijnen geëxploiteerd, invalswegen stedenbouwkundig verdicht, stationsgebieden opgewaardeerd of nieuwe fietspaden aangelegd, waar de 5,9 miljoen inwoners van de Zwitserse agglomeraties dagelijks van profiteren. Ter vergelijking: het centraal station van Antwerpen, met ongeveer 35.000 reizigers per dag, kostte 1,6 miljard euro.

### Kleinschaligheid als kans

Hoewel in de eerste indieningsronde veelal grotere agglomeraties profiteerden, zijn de agglomeratieprogramma's inmiddels vooral voor de kleine en middelgrote agglomeraties een belangrijk middel om lokale verkeersproblemen op te lossen en een duurzame stadsontwikkeling te ondersteunen. Anders dan de grote steden Zürich, Bazel en Genève, hebben ze minder eigen mid-



De voorstad Dietikon transformeert zich tot volwaardige stad. Met de komst van een nieuwe tramlijn wordt de belangrijkste invalsweg doelgericht verdicht tot een attractieve stadsboulevard.

delen en zijn ze sterker afhankelijk van de federale financiële bijdrage en externe expertises.

Door de aangepaste eisen betreffende landschap, klimaat en verdichting is kleinschaligheid niet langer een probleem, maar juist een kans. 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 mooi gelegen stad Nyon. Het behoud van landschap heeft daarom in veel kleine agglomeraties tegenwoordig hoge prioriteit, met als consequentie het kwalitatief verdichten van bestaand bebouwd gebied.

In kleine en middelgrote agglomeraties zijn bovendien eenvoudiger en goedkopere verkeers- en stedenbouwoplossingen mogelijk. In plaats van nieuwe, dure ontsluitingswegen of tunnels aan te leggen, worden bestaande hoofdwegen er beter benut en dankzij een lokale verdichting tot levendige, attractieve stadsstraten opgewaardeerd. De afstemming tussen stedenbouw en verkeer is er over het algemeen 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 spoor netwerk reeds bestaat, blijven de investeringen voor de agglomeratie beperkt.

### Geen investeringen meer in autoverkeersinfrastructuur

Twaalf jaar ervaring met de agglomeratieprogramma's leidt tot opmerkelijke inzichten. Zo speelt in een toekomstgerichte stadsregio de auto geen structurerende rol meer. Ongeveer 95 procent van de investeringen in het kader van de agglomeratieprogramma's betreffen het openbaar vervoer en infrastructuur voor fiet-

sers, voetgangers en gedeelde mobiliteitsvormen; slechts vijf procent wordt voor het individueel autoverkeer ingezet. Wanneer men stedelijke kwaliteit, duurzaamheid, veiligheid, bereikbaarheid en kostenefficiëntie als criteria hanteert, blijkt dat voor het oplossen van problemen op schaal van de regio autoverkeer in het geheel niet doeltreffend is. Het veroorzaakt juist de meeste conflicten en problemen, en de oplossingen zijn op langere termijn onbetaalbaar. Anders dan in Nederland, waar zwaar is geïnvesteerd in nieuwe autoverkeersinfrastructuur, leggen de Zwitserse steden het accent op efficiënte lightrail- en S-Bahnsystemen.

Met de agglomeratieprogramma's heeft Zwitserland niet alleen de attractiviteit, bereikbaarheid en concurrentiepositie van zijn stadsregio's verbeterd, maar zijn de laatste jaren met beperkte financiële middelen vele interessante hoogstaande integrale stedenbouw- en verkeersprojecten ontstaan. Voor de vele Belgische stadsgewesten, waar verkeersproblemen een kwalitatieve en economische ontwikkeling in de weg staan, een ware inspiratiebron.

Het model van de agglomeratieprogramma's wordt inmiddels in veel andere landen toegepast. Zo ontwikkelt de stadsregio van Keulen – Bonn momenteel een eigen agglomeratieconcept.

