

De compacte stad

DRS. M. A. MENTZEL*

Inleiding

In de periode van 1960 tot 1982 is de bevolking van de vier grote steden met een kwart — 600.000 mensen — teruggelopen. Voor een belangrijk deel is deze teruggang ten goede gekomen aan voorsteden, groeikernen, „new towns” of kleine dorpen. Onlangs gaven de vier grote steden gezamenlijk te kennen deze „leegloop” niet langer aanvaardbaar te achten. In de nota *Perspectief voor de grote steden*, die een reactie vormt op de beoogde herziening van de *Structuurschets voor de verstedelijking*, wordt de conceptie van de „compacte stad” naar voren gebracht. In deze bijdrage volgt een overzicht van de belangrijkste kenmerken van dit planologisch denkbeeld. Het Amsterdamse structuurplan dient hierbij tot voorbeeld 1).

Verdichting en intensivering

Als nieuwe uitgangspunten van ruimtelijk beleid voor een „compacte stad” gelden *verdichting* en *intensivering*. Dit is bij voorbeeld het geval in het medio 1982 te Amsterdam verschenen Voorontwerp Structuurplan *De stad centraal*. Daarin wordt een kleine filosofie van een „compacte” stad geschreven. Aan het concept kan een wervende betekenis niet worden ontzegd, maar of het voldoende duidelijk is voor de verschillende betrokkenen kan worden betwijfeld. Bij de begrippen „verdichting” en „compactheid” strijden empirie en speculatie om voorrang. *Verdichting* valt nog het meest nauwkeurig te omschrijven. Men verstaat er onder het vergroten van het aantal woningen per oppervlakte-eenheid, met de bedoeling ook de bewonersdichtheid (aantal inwoners per oppervlakte-eenheid) te verhogen. *Compact* heeft een ruimere strekking, aangezien er allereerst een stadstype of stadsvorm mee wordt aangegeven. Speculatief zijn beide begrippen omdat nog veel aspecten onvoldoende zijn gefundeerd en nauwelijks op hun onderlinge consistentie onderzocht.

In de literatuur wordt bij de idee van een *compact stedelijk gebied* verwezen naar de volgende kenmerken 2):

- aanvullen met bebouwing van een *bestaand* stedelijk gebied
 - in de stad
 - in de stadsrand;
- het bouwen in *hoge dichtheden*;
- een *menging* van wonen en werken;
- een *bestuurlijke* eenheid.

Tal van argumenten worden — in een toevallige coalitie en om verschillende redenen — ten gunste van deze „nieuwe stedelijkheid” genoemd:

- a) verplaatsingsafstanden, reistijden en reiskosten met betrekking tot wonen en werken, wonen en voorzieningen en het sociaal verkeer kunnen verminderen;
- b) landschappelijke en natuurhistorische waardevolle gebieden worden beschermd tegen verdere verstedelijking;
- c) wanneer de daling van het inwonertal wordt afgeremd, komt dit de (hoogwaardige) stedelijke voorzieningen ten goede. Groeikernen „parasiteren” op de „donorstad”;
- d) openbaar-vervoerslijnen krijgen een hoger potentieel reizigersaanbod;
- e) vermindering van energieverbruik en luchtverontreiniging;
- f) menging van functies doorbreekt de monotonie die zo kenmerkend is voor woonwijken in suburbane kernen;
- g) ontplooiingskansen van de vrouw verbeteren;
- h) creativiteit en „broedplaatseffect” gedijen beter in gebieden met hoge fysieke en „dynamische” dichtheden;
- i) het streven naar verdeling van arbeid en deeltijdbanen heeft in de compacte stad meer kans van slagen.

Verdere concretisering

Rotterdam, Den Haag en Amsterdam doen op dit moment verwoede pogingen deze compacte-stadsgedachte toe te passen 3). In Rotterdam richt men zich bij voorbeeld op „reserveruimte” in het centrum (tot voor kort liepen er hertjes op het Weena, vlakbij het Centraal Station). Bovendien komen oude haventerreinen vrij die uitermate gunstig liggen ten opzichte van het centrum. Verdichting blijkt in deze situaties tegelijk mogelijk en wenselijk.

De Amsterdamse verdichtingsaanpak krijgt momenteel gestalte in het al genoemde Voorontwerp Structuurplan *De stad centraal*. Uit de commentaren die het plan heeft losgemaakt, komt echter naar voren dat een aantal vooronderstellingen niet houdbaar zijn en de doelstellingen eenzijdig, strijdig of niet te realiseren.

Illustratief voor de Amsterdamse grondslag tot compact ruimtegebruik zijn de hoofddoelstellingen van het Voorontwerp Structuurplan. Deze hebben betrekking op:

1. het voldoen aan de grote woningbehoefte, met name van de zwakke bevolkingsgroepen;
2. het verzekeren van het voortbestaan van Amsterdam als economisch en cultureel hoofdverzorgingscentrum;
3. het beter op elkaar afstemmen van wonen en werken.

Verskillende ontwikkelingen in de voorgaande decennia spelen bij de keuze voor deze doelstellingen van beleid een rol. De hoofdstad is met name door het steeds kleiner worden der gezinnen sterk in inwonertal teruggelopen (1965: 865.000, nu 690.000 inwoners). Het draagvlak voor stedelijke voorzieningen is versmald door selectieve migratie van veel huishoudens uit de middelbare- en hogere-inkomensklassen naar suburbane woongebieden. Het gemiddelde inkomen van de Amsterdamse bevolking is verminderd. Het ligt momenteel ongeveer gelijk met het Nederlandse gemiddelde en zal er naar verwachting snel onder komen. (Zo'n 20 jaar terug was het belangrijk hoger dan het gemiddelde.) Een vrij sterke vergrijzing speelt hierbij ook een rol. Het overloopbeleid van rijk en provincie stimuleerde een proces waarbij de „uitstroom” door gezinnen met kinderen wordt overheerst en de „instroom” van Amsterdam door jongeren en leden van minoriteiten. Grote woon-werkafstanden en lange reistijden zijn daarvan het gevolg.

Het Voorontwerp bestaat uit drie delen: Plan, Toelichting en Overleg. In februari 1983 verscheen het deel Reacties, de oogst uit de inspraaktermijn die liep tot december 1982. Dit plan zal het nu geldende structuurplan moeten opvolgen. Dit laatste plan, dat bij de vaststelling in onderdelen alweer sporen van veroudering vertoonde, behandelt Toekomstige Ontwikkelingen (deel A, 1974), Wonen in oude wijken (deel B, 1974) en Werken (deel C, 1981). Deze gescheiden aanpak blokkeerde de ontwikkeling van een samenhangend beleid, zodat in 1978 in het programmakoord van de progressieve partijen en het CDA de aanpassing tot een nieuw integraal plan werd bepaald. Als kern bevat het nieuwe plan een summier weergave van — achtereenvolgens — knelpunten, hoofddoelstellingen (hierboven genoemd), uitgangspunten en randvoorwaarden. Daarna volgt een exposé inzake be-

* De auteur is verbonden aan de afdeling der Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft.

1) *Voorontwerp Structuurplan Amsterdam* (1. Plan en 2. Toelichting), mei 1982; (4. Reacties), januari 1983.

2) H. F. L. Ottens, *Compacte verstedelijking*, ROM magazine, 1983, nr. 1, blz. 7-10.

3) Nota van de wethouders voor de ruimtelijke ordening der vier grote steden, *Perspectief voor de grote steden*, maart 1983.

leidslijnen en maatregelen op stedelijk en stadsdeelniveau.

De drie hoofddoelstellingen kan men beschouwen als de politieke pijlers van *De stad centraal*. Ze beogen het volgende: „Het verstedelijkingsbeeld dat hiermee wordt nagestreefd duiden we aan met de *compacte stad*. Onder de compacte stad wordt verstaan een gesloten verstedelijkt gebied van een dusdanige omvang dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de reeds bestaande collectieve voorzieningen, werkgelegenheid en infrastructuur” (blz. 27). En in de inleiding heet het: „Enerzijds heeft dit begrip betrekking op het *verstedelijkingsbeleid*... anderzijds op een *inrichtingsbeleid* dat onder andere uitgaat van hoge dichtheden en functie-menging” (blz. 5). Concreet houdt deze gedachte in dat voor twee nieuwe stadsuitbreidingen in hoge bebouwingsdichtheden wordt gekozen. Ten eerste „landelijk West” met mogelijkheden voor circa 30.000 woningen. Op dit moment zijn de bebouwde lobben aan de west- en zuid-westkant van de stad omgeven door akkerbouw en tuinbouw en door sport- en groenvoorzieningen. In het Voorontwerp worden de lobben met bebouwing „ingepakt”. Ten tweede wordt aan 600 hectare water in het Buiten-IJ langs de Diemerzeedijk een woonbestemming gegeven: Nieuw-Oost met mogelijkheden voor circa 18.000 woningen. Daarnaast zou in het Oostelijk-havengebied ruimte zijn voor 8.000 woningen.

Kritiek

Dat de praktijk lastiger is dan de theorie, bewijzen de vele uiteenlopende reacties op het Voorontwerp. De grote verscheidenheid aan posities en belangen die voor een grote stad als kern in een verstedelijkt gebied nu eenmaal typerend is, resulteert in een imponerende lijst met kritiek. Extra verwarrend is dat sommige van die kritiekpunten elkaar min of meer tegenspreken of neutraliseren.

Zo klinken vanuit de bevolking protesten tegen een intensiveringsbeleid waarbij de „groene longen” in of bij de woongebieden verdwijnen. De belangenbehartigers van het bedrijfsleven willen de kwijnende industrie- en havengebieden achter de hand houden tot de economie weer „aantrekt” en zijn niet opgetogen over een herstructurering tot woongebied.

Milieubeschermers en de agrarische bedrijfstak wijzen op de betekenis van open gebied voor natuur en recreatie en land- en tuinbouw. Ook wat het verkeer betreft klinken verschillende geluiden. Het particuliere autoverkeer zou sterke belemmeringen gaan ondervinden. Het openbaar vervoer zou in een compact stedelijk gebied de vele kriskrasrelaties niet aankunnen. Vervoersassen op stadsgewestelijk en regionaal niveau worden in de compacte stad te weinig benut. Geluid- en parkeerhinder en luchtverontreiniging zullen in een verdichte stad ontoelaatbaar toenemen.

De kritiek spitst zich op twee punten toe: een ontoereikende *empirische onderbouwing* en *beleidskeuzen* die met de nodige twijfels zijn omgeven. Wat de onderbouwing betreft, zijn een groot aantal tekortkomingen genoemd. In de eerste plaats valt op dat de berekening van de woningbehoefte in Amsterdam te kort schiet. Weliswaar zijn er zeer veel woningzoekenden in de hoofdstad ingeschreven, maar onvoldoende wordt rekening gehouden met migratie uit de hoofdstad, verminderde instroom en afnemende vraag bij de starters op de woningmarkt. De doorwerking van een economische crisis manifesteert zich reeds in moeizaam verhuurbare woningen en leegstand. Het Voorontwerp is met andere woorden te sterk georiënteerd op groeiverwachtingen. De taakstelling om in de jaren negentig weer een inwonertal van 800.000 te bereiken is wellicht lofwaardig, maar irreal.

Verder kan worden betwijfeld of stadsuitbreidingen die tegen het stedelijk gebied aanliggen bevorderlijk zijn voor kortere woon-werkafstanden. Ten onrechte wordt er van de nieuwe stadsuitbreidingen gemeend dat hun nabijheid hetzelfde is als een goede bereikbaarheid. Wat de uitbreiding Nieuw-Oost betreft valt dit gemakkelijk in te zien. Niet alleen is de bereikbaarheid van een nieuw poldergebied in het IJsselmeer door verschillende barrières (waaronder het Am-

sterdam-Rijnkanaal) niet gunstig, bovendien is de ligging ten opzichte van de gebieden waar al werkgelegenheid is (met name de zuidkant van Amsterdam en Schiphol) slecht. Critici opperen een afweging te maken in regionaal verband. De gemeente Amsterdam zoekt nu te zeer naar oplossingen binnen de eigen gemeentegrenzen.

Beleidsmatig gezien is de compacte-stadgedachte eveneens op twijfelachtige manier onderbouwd. Een afweging van de verschillende onderdelen van een ruimtelijk plan — huisvesting, werkgelegenheid, verkeer, voorzieningen — is niet in samenhang verzorgd. Evenmin heeft een afweging op agglomeratie- of stadsgewestelijk niveau plaatsgevonden. Dit treedt duidelijk aan het licht bij de doelstelling: „het bouwen voor de economisch zwakkeren onder de woningzoekenden”. Het is een nobel streven, dat echter wél strijdig is met het doel om het draagvlak van de stedelijke voorzieningen te verhogen.

De beleidskeuze voor het „bouwen voor economisch zwakkeren” is bovendien slecht te rijmen met de keus om „wonen en werken beter op elkaar af te stemmen”. De bevolkingsopbouw van de hoofdstad is steeds eenzijdiger aan het worden. Dreigend is een ontwikkeling waarbij Amsterdam wordt gedomineerd door jeugd, ethnische minderheden, bejaarden en een kleine culturele elite. Forse stromen forensen bezetten dan de veelal hoogwaardige arbeidsplaatsen, terwijl een steeds groter percentage van de stedelijke bevolking werkloos is.

Tijdens een recente studiedag naar aanleiding van het hoofdstedelijke structuurplan kwam het gebrek aan een degelijk overzicht over de problematiek van de stagnerende steden nog eens aan het licht 4). Stellingen die naar voren werden gebracht illustreerden dit. Zo werd geponoerd dat het verband tussen ruimtelijke vorm (i.c. de compacte stad) en maatschappelijke ontwikkeling nog steeds te weinig onderzocht is. Verder werd gesteld:

- een compacte stad levert moeilijkheden op wat betreft het aantrekken van bedrijven, vanwege hindereffecten door ruimtelijke nabijheid;
- de winkelfunctie van het hoofdcentrum profiteert geenszins van de compacte stad als vorm. Een eventuele groei van de bevolking komt eerder ten goede aan de nevencentra, waar het niveau al vaak hoger dan, of gelijkwaardig is aan het hoofdcentrum;
- compact gebouwde nieuwbouwlakaties in de uitbreidingsgebieden van Amsterdam zullen de concurrentie tegen bestaande woongebieden in omliggende gemeenten waarschijnlijk niet doorstaan.

Slot

Duidelijk is wel dat de keus voor een compacte stad in een *groter bestuurlijk kader* moet worden gemaakt. In de provincie Noord-Holland heeft het vorige College van Gedeputeerde Staten toekomstige verstedelijkingsmodellen gepresenteerd (*Structuurschets voor de Verstedelijking in Noord-Holland 1982*). De stedelijke ontwikkeling langs bestaande en nieuw aan te leggen railinfrastructuur wordt daarin aanbevolen, zonder dat overigens al precies een keus is gemaakt.

Daarnaast zal in de discussie met betrekking tot de compacte stad steeds meer het element *stabilisering* een rol spelen. Niet langer groei en progressie, maar behoud en herstel: van de woningvoorraad, de elementaire en de hoogwaardige voorzieningen en de werkgelegenheid. Ook de vraag naar de opbouw van de stedelijke woonbevolking kan hierbij niet worden ontweken. Een streven dat op zulke punten is gericht, zal alleen kans van slagen hebben indien de *kwaliteiten* van een compacte „kernstad” ten volle worden benut. Toenemende concurrentie van de secundaire kernen in de Randstad — plaatsen als Amstelveen, Amersfoort, Woerden — geeft daartoe alle aanleiding.

4) Niet gepubliceerde bijdragen Studiedag „Bevolkingsprognoses en woningbehoeften in de regio Amsterdam”. Georganiseerd door de Amsterdamse Raad voor de Stedebouw. 17 maart 1983.