

# Van staatsplanning naar wildgroei



**Zowel Nederland als China staan binnen de vakwereld internationaal bekend om hun sterk gestuurde staatsplanning. Maar deze reputatie is inmiddels achterhaald door een nieuwe realiteit, in beide landen. Overheden trekken zich steeds verder terug. Is er überhaupt nog sprake van enige sturing?**

Of ik iets kan vertellen over de overeenkomsten en verschillen tussen China en Nederland met betrekking tot de ruimtelijke ordening en stedenbouw en zijn hier eventueel wederzijds lessen uit te destilleren? Natuurlijk wil ik dat, maar eenvoudig is het niet. Laat ik

beginnen met een anekdote uit het dagelijks leven die mogelijk als parabel voor de bouwpraktijk in China kan dienen. Het was na een drukke werkdag dat ik samen met een collega in een net geopend restaurant genoot van een adembenemend uitzicht over het uitgestrekte daklandschap van de oude stad, hier en daar onderbroken door koloniale bankgebouwen en schijnbaar willekeurig geplaatste wolkenkrabbers. Na drie kwartier stapte een goedgeklede bediende op ons af en verzocht ons met klem om direct plaats te maken, want er was een gezelschap gearriveerd dat graag op onze plek bij het raam wilde zitten. 'Maar deze plek was toch niet gereserveerd?!', reagerden wij verbaast. We hadden onze consumpties nog niet half op en het aangeboden alternatief was een staanplaats aan de bar dichtbij het toilet. 'Of u zo spoedig mogelijk plaats wilt maken!', herhaalde de man in scherp Engels, blijkbaar geen tegen-

spraak duldend. Dit onverwachte verzoek zonder enige toelichting ontlokte uiteraard weerzin, maar toen we op de achtergrond enkele personages zagen opdoemen die aan de film 'The Godfather' deden denken, verlieten we beduusd het gebouw via de lift, 24 verdiepingen omlaag. Buiten was het inmiddels schemerig geworden en gaan regenen.<sup>1</sup> Deze waargebeurde parabel is uiteraard een understatement van hoe uit hun huis gedrevenen zich zullen voelen. Het onderstreept evenwel dat geld en status in China meer dan ooit bepalen welke positie en rechten men heeft. Rechtsbijstand bestaat hier sowieso niet.

**Verslaafd aan verstedelijking**

Afgelopen decennium hebben de meeste Chinese steden zich op nietsontziende en chaotische wijze ontwikkeld, waarbij vrijwel alles moest

## In angstaanjagend tempo is het land van boeren aan het veranderen in een stedelijke steppe, waar in plaats van rijst commercieel vastgoed verbouwd wordt

wijken ten gunste van economische groei en het verwerven van een nieuwe status. In angstaanjagend tempo is het land van boeren aan het veranderen in een stedelijke steppe, waar in plaats van rijst commercieel vastgoed verbouwd wordt. De glans van de nieuwbouw beperkt zich doorgaans tot een dun laagje dat snel slijt. Verstedelijking wordt in China gebruikt als middel om de economie te stimuleren.

In het geval van Sjanghai, dat zich als het eenentwintigste-eeuwse antwoord op New York en Londen wil profileren, betekent dit onder meer dat de eind jaren negentig door welwillende planners getekende groene gordel inmiddels volledig bebouwd is, met nog een aantal jaarringen aan speculatief vastgoed daaromheen. Een zeer waardevol natuurgebied werd domweg verplaatst ten gunste van nieuwe industrie. Tegelijkertijd werden enkele honderdduizenden mensen uit hun verouderde huizen verplaatst naar modernere onderkomens ver buiten de ringweg, weliswaar met een financiële vergoeding en een bouwtechnisch beter en ruimer huis met eigen sanitair, maar in een niet zelfgekozen setting met fors langere reistijden en restschulden. Vooruitgang heeft een prijskaartje. Alles wat niet in het plaatje van een moderne metropool past verdwijnt systematisch uit het zicht.

### Vervagende grenzen

Elke keer als het vliegtuig zich boven Schiphol klaarmaakt om te landen valt het me op hoe geordend Nederland is, met nog steeds redelijk heldere grenzen tussen stad en land en – vanaf het maaiveld gezien – weidse vergezichten

met daarboven dikwijls magnifieke wolkenformaties. Dit in grote tegenstelling tot de zich eindeloos uitstrekende grijzige Chinese stad waarin ik me dagelijks bevindt. China kent een enorme welvaarts kloof, het verschil tussen derde wereld en eerste wereld, dikwijls in dezelfde straat. Het is vooral ook het verschil tussen stad en land. De belangrijkste grootstedelijke clusters vallen samen met de meest vruchtbare landbouwgebieden, zoals in de rivierdelta's en ook stroomopwaarts langs de Yangtze rond Wuhan en Chongqing. Om grond te sparen – en ongetwijfeld ook om winst te maximaliseren – richt het ruimtelijk beleid in China zich op het bouwen in extreme dichtheden rondom bestaande steden, al dan niet ondersteund door decentrale new towns. Sinds het elfde vijfjarenplan probeert men de verstedelijking tegelijkertijd te deconcentreren om de groei van megasteden enigszins te beperken. Vooral middelgrote steden worden gestimuleerd om op deze manier de kloof met het achterblijvende platteland te verkleinen.<sup>2</sup>

In de Chinese praktijk blijkt evenwel dat het enorme aantal explosief groeiende kernen steeds meer samenklontert tot grootstedelijke clusters, aan elkaar gelijmd door een wildgroei aan losse bebouwing. Aangespoord door de vastgoedkoorts bebouwen ook boeren hun schaarse land met zelfverzonnen overmaatse huizen, bedoeld als belegging en als gastvrij thuis voor jaarlijkse familiefeesten. Met name de speciale economische zones hebben een enorme aanzuigende werking met grote ruimtelijke en sociale consequenties. Het landschap wordt verder gefragmenteerd door ommuringen >>





en grote industriecomplexen. Dit alles doorklieft door een overdaad aan infrastructuur. De zeer compact gebouwde Chinese steden met hun vaak harde randen met hoogbouw, blijken niet in staat om de schaarser wordende landbouwgronden te beschermen. Het idee dat deconcentratie de kloof tussen stad en land zal verminderen blijkt vooralsnog een illusie te zijn.<sup>2</sup>

### Wildgroei binnen infrastructurele kaders

Hoewel China nog steeds een van bovenaf gecontroleerde samenleving is, biedt het tweesporenbeleid veel vrijheid aan lokale overheden en verwante semi-private ontwikkelaars. Door de steeds sterkere lokale machtsposities en het ontbreken van regionale (super)visie is het bijzonder moeilijk om grensoverschrijdende projecten te sturen. Daarbovenop komen belangenverstrengelingen, onbekendheid met ontwikkelingen in de directe context, kortetermijndenken en het sectorale werken. In het geval van Sjanghai worden plannen die op provinciaal niveau gemaakt en vastgesteld zijn op lokaal niveau – Sjanghai bestaat uit

zeventien districten met elk haar eigen bestuur en afwijkende regels – dikwijls genegeerd. Een groot probleem is het denken in korte termijnen als gevolg van vijfjarenplannen, waarbij beleidsmakers dikwijls afgerekend worden op economische prestaties. Hun politieke opvolgers kiezen er dikwijls voor om een reeds ingezette koers radicaal om te gooien. De stad groeit zo op welhaast anarchistische wijze, volgens de bekende tabula-rasa-methode, waarbij alleen de zware infrastructuur nog enige structuur en richting geeft.

### Schaarste, daadkracht en efficiëntie

Het twaalfde nationale vijfjarenplan heeft inefficiënt grondgebruik benoemd als het grootste probleem binnen de economische(!) ruimtelijke ordening in China, met name de schaarste aan landbouwgrond. Door voedselschandalen en stijgende voedselprijzen wordt ook de waarde van landbouwgrond dichtbij de stedelijke consument steeds meer erkend. Op grote schaal worden functies onderling uitgewisseld om de ruimte efficiënter te kunnen gebruiken. Zelfs oude bedrijvenparken worden

omgeploegd om opnieuw landbouwgrond(!) te realiseren. De grote trots van China is de in zeer korte tijd aangelegde hoogwaardige infrastructuur. Sinds 2007 heeft China bijvoorbeeld haar eigen hogesnelheidstrein met meer dan 13.000 kilometer ballastvrij spoor, nagenoeg over de volle lengte gerealiseerd op kolommen om landbouwgrond te sparen!

### Hongkong of Los Angeles?

Binnen de Nederlandse vakwereld werd, in navolging van Vlaanderen, het model van Los Angeles altijd als grote bedreiging gezien: een onbegrensde stad in zeer lage dichtheid. Het Groene Hart werd gekoesterd, maar in de praktijk zette de verstedelijking zich sluipenderwijs door en de zich steeds verder decentraliserende rijksoverheid belooft voorlopig geen verandering. Nederland, dat internationaal nog altijd als gidsland voor ruimtelijke ordening en stedenbouw gezien wordt, dreigt haar onderscheidende positie onder tussen kwijt te raken.

In China heeft de bestuurlijke decentralisatie op het gebied van de ruimtelijke ordening in ieder geval geleid tot

## De Chinese praktijk wordt in sterke mate bepaald door economische krachten en kortetermijnbelangen van politici. Ontwerpers en planners hebben een ondergeschikte dienende positie

gefragmenteerde wildgroei, waarbij winstmaximalisatie andere belangen opzij schuift. In veel steden is chronisch tekort aan betaalbare woonruimte omdat bijna uitsluitend speculatief gebouwd wordt, met leegstand als gevolg.<sup>4</sup> Met de kantorenmarkt is het niet veel beter gesteld. Het enige verschil met de westerse vastgoedbubbel is dat Chinees vastgoed meestal met contant geld betaald wordt. Bovendien zijn de eventuele leningen verkregen via staatsbanken of banken uit 'de Aziatische Tijgers'. De echte bubbel is waarschijnlijk de doorgaans lage bouwkundige kwaliteit, waardoor de vastgoedwaarde kan verdampen. Het onlangs ingezette beleid om binnen de huidige periode van vijf jaar zo'n elf miljoen sociale woningen te realiseren heeft in ieder geval als effect dat de vastgoedwaarde minder sterk stijgt. Op suburbane metrostations hier in Sjanghai staan dagelijks tientallen wanhopige eigenaren met geprinte affiches om hun woning zonder al te veel verlies te slijten uit angst voor enorme prijsdaling.

Terwijl in Nederland Los Angeles als angstbeeld gezien wordt, lijkt men in China steeds meer naar Hongkong te kijken als gewenst voorbeeld. Als tegenpool van de suburb (een westerse uitvinding) wordt het geclusterd wonen in extreme dichtheid hier als de enige uitweg gepropageerd binnen de vakwereld. Hongkong heeft als scherp begrensde ministaat altijd een lage autodichtheid gekend met een efficiënt metronetwerk als slagader. Sociale woningbouw is er, in tegenstelling tot het vasteland van China, redelijk goed geregeld. China's ruimtelijke contrasten moeten groter en de dichtheid dramati-

scher, om landbouwgrond te sparen, de metro te voeden en de onstuimig groeiende steden beheersbaar te houden. Om dit te kunnen realiseren is echter wel ruimtelijke sturing nodig.

### Wederzijdse lessen

De Chinese praktijk wordt in sterke mate bepaald door economische krachten en kortetermijnbelangen van politici. Ontwerpers en planners hebben een ondergeschikte dienende positie. Niet zelden worden ontwerpers gebruikt als vlag op de modderschuit van het nietsontziende grootkapitaal. Toch zijn er lokaal op kleine schaal ook hoopgevende ontwikkelingen. Zelfs de publieke opinie krijgt stapsgewijs steeds meer vrijheden. China kent al langer dan het Westen een traditie van bewonerscollectieven en er is ook ruimte voor informaliteit, zoals een enorm assortiment aan verse groenten en fruit die elke dag met karren aangevoerd wordt, straatverkoop van allerlei benodigdheden en diensten, zelfbouw en ook energie via zonneboilers en panelen los van het net. Formaliteit en informaliteit lijken elkaar niet uit te sluiten. Wat dat betreft kunnen Nederland en andere westerse landen nog veel van China leren.

Maar kan China ook iets van Nederland leren? Een Chinese cultuurhistoricus vertelde me onlangs dat het grootste probleem het ontbreken van 'ware liefde voor het landschap' is. Gronden worden als dienend gezien: complete bergen worden *rücksichtslos* afgegraven, rivieren worden bedwongen en enorme stukken zee worden drooggelegd omwille van gewin. Ook Nederland heeft in het verleden op technocrati-

sche wijze het landschap vervormd. Als er iets is dat China kan leren van het kleine Nederland, dan zijn dat de lessen die Nederland zelf geleerd heeft met betrekking tot haar omgang met landschappelijke waarden in haar strijd met de elementen. Ook de integrale benaderingen van ruimtelijke opgaven, de omgang met landschappelijke en cultureel erfgoed, regionale planning en de zorg voor details zijn essenties die in China nog grotendeels onbekend zijn. Nu er langzaam een verschuiving komt van kwantiteit naar kwaliteit lijkt China steeds meer te kijken naar Europa als voorbeeld.<sup>5</sup> ■

### Noten

- 1 Het betreffende restaurant ligt in de voormalige Britse concessie te Sjanghai. De uitbater is een Thatcheriaanse Brit. Bij steeds meer uitgaansgelegenheden voor expats en extreem rijke Chinezen genieten 'leden' bepaalde privileges.
- 2 Het 'nieuw socialistisch platteland' was één van de belangrijkste beleidsdoelstellingen in het elfde vijfjarenplan (2006-2010) om de levensstandaard op het platteland te verhogen en de kloof tussen stad en land te verkleinen.
- 3 Den Hartog, H., *Shanghai New Towns – Searching for community and identity in a sprawling metropolis*, 010 Publishers, Rotterdam, 2010.
- 4 Den Hartog, H., 'Zeepbellen in Sjanghai – Decentralisatie, speculatie en woningnood', in: S+RO, nummer 2/2010, pp. 34-37.
- 5 Op 3 mei riep de Chinese vicepremier Li Keqiang in Brussel op tot intense samenwerking tussen Europa en China op het gebied van kennisuitwisseling over verstedelijking.