

Meervoudig en intensief ruimtegebruik in Tokio

Paul Chorus – 1-8-2002

Samenvatting

In Japan, met name in Tokio, heeft men veel ervaring met het meervoudig en intensief gebruik van grond, de horizontale component en van ruimte, de verticale. Dit moet wel als men beseft dat maar liefst 33 miljoen inwoners (26% van de Japanse bevolking) in een stedelijk gebied wonen dat slechts 13.556 km² (4% van de oppervlakte van Japan) inneemt. Op basis van deze gegevens is het gebied rondom de baai van Tokio de grootste stedelijke concentratie ter wereld. De behoefte aan ruimte is er zo hoog dat er voortdurend gezocht wordt naar innovatieve vormen van grond- en ruimtegebruik.

Details

De aanleg van kunstmatige eilanden in de Tokio Bay Area is hier een voorbeeld van. Ook op gebouwniveau openbaart zich dit, getuige de grote diversiteit aan functies die men binnen een gebouw kan aantreffen. Echter, waar meervoudig en intensief ruimtegebruik vaak synoniem staat voor efficiënt ruimtegebruik is daar in Tokio allerm minst sprake van. Men zou verwachten dat vanwege het gebrek aan ruimte er massaal de hoogte in is gebouwd, maar dat is in Tokio juist niet het geval. Laag- en middelhoogbouw hebben er de overhand wat onder andere blijkt uit het feit dat het gemiddeld aantal bouwlagen per gebouw maar 2,3 is en het aandeel aan gebouwen met vier verdiepingen of meer in Tokio slechts 23% is (Tokio Statistical Association, 1999). Daar komt nog eens bij dat deze gebouwen vaak zo dicht op elkaar staan dat er nauwelijks ruimte overblijft voor groen en infrastructuur. Opmerkelijk is ook dat midden in het Central Business District (CBD), het gebied waar de grondprijzen het hoogst zijn, nog volkstuintjes zijn aan te treffen. Dit is nou niet bepaald het meest productieve grondgebruik te noemen! Vanuit beide invalshoeken (efficiënt versus inefficiënt ruimtegebruik) moet er naar het ruimtegebruik in Tokio worden gekeken, aangezien dit ons niet alleen leert hoe het wel moet, maar wat wellicht nog veel belangrijker is ook hoe het juist niet moet!

Huidig grondgebruik in Tokio



Figuur 1. Contrasterend Figuur 2. Tegenstrijdig



Figuur 3. Chaotisch Figuur 4. Horizontaal te vol gebouwd

Afgaande op de bovenstaande figuren lijkt Tokio een stad zonder enige ruimtelijke samenhang. Hoogbouw duikt letterlijk en figuurlijk overal op zonder daarbij rekening te houden met haar omgeving (Figuur 1 en 3). Gebouwen staan vaak zo dicht op elkaar dat er niet of nauwelijks meer ruimte overblijft voor groen en infrastructuur (Figuur 4). En 'last but certainly not least' zijn er hier en daar nogal wat tegenstrijdigheden in het grondgebruik te ontdekken waarvan volkstuinjes temidden van het CBD wel één van de meest extreme voorbeelden is. Een opmerkelijk grondgebruik dat verre van optimaal is. Terecht zou je jezelf naar aanleiding van het bovenstaande kunnen afvragen of er wel sprake is van planning in Tokio en zo ja, waarom de lokale overheid dan een dergelijk grondgebruik ondersteunt?

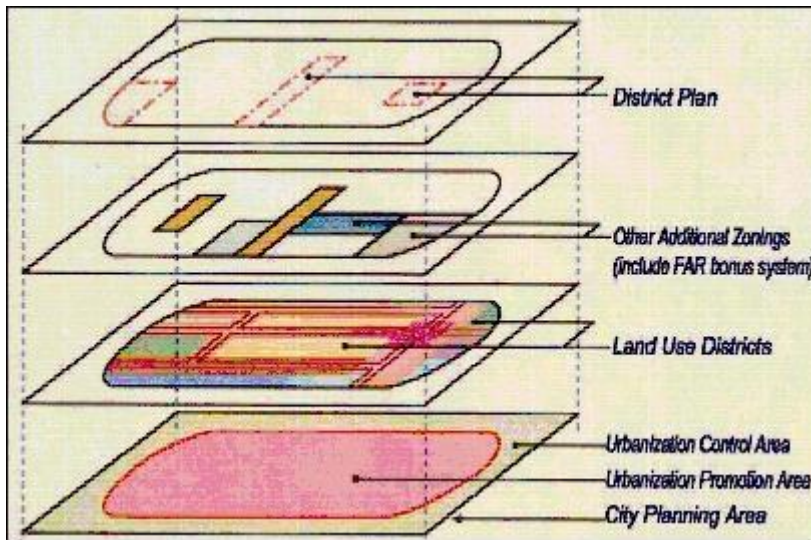
In Tokio blijkt er wel degelijk een planningssysteem te bestaan, maar dit planningssysteem is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, van een dusdanige flexibele aard, dat het haast 'alles' toestaat. Dit heeft zowel positieve als negatieve effecten tot gevolg gehad. Functiemenging is een positieve uitkomst hiervan, want als die ergens optimaal is doorgevoerd, dan is het hier wel. Iedere keer als je voor een gebouw staat is het weer een verrassing welke functies er kunnen worden aangetroffen. Winkels, restaurants, kantoren en kunstcentra, geïntegreerd in één gebouw zijn eerder regel dan uitzondering. Een dergelijke functiemenging heeft in Tokio en in de andere steden tot een enorme levendigheid en vitaliteit geleid waar de Nederlandse steden alleen maar jaloers op kunnen zijn. Het feit dat deze functiemenging zich hier zo wijd heeft verbreid is te wijten aan de flexibele opzet van het zoneringsstelsel. In Japan bestaat dit uit 12 basistypen, de zogenaamde 'Land Use Districts' waarbij in iedere zone een zeer uiteenlopend grondgebruik is toegestaan. In Nederland is functiemenging slechts toegestaan binnen een beperkt aantal zones wat er mede toe heeft bijgedragen dat functiemenging in Nederland niet op zo'n grote schaal is toegepast als in Tokio en de rest van Japan.

Echter de grote vrijheid die deze flexibiliteit met zich meebracht, heeft zijn tol geëist. Zeer opmerkelijke overgangen tussen hoog en laag, jong en oud en rust en hectiek treft men nu op diverse plaatsen aan in de stad. Dit maakt Tokio bijzonder boeiend, want waar vind je tegenwoordig nog een dorps aandoend intiem steegje midden in de stad! Echter voor een stad die al decennia lang kampt met een enorm gebrek aan ruimte, is een dergelijk grondgebruik nou niet bepaald efficiënt te noemen. Tevens is het opvallend dat hoogbouw in de stad nog zo beperkt aanwezig is, getuige Figuur 4. Weliswaar is er sprake van een extreem dichte bebouwingsdichtheid, maar wanneer men daartegenover de bevolkingsdichtheid zet valt deze vrij laag uit. Dat het planningssysteem een dergelijk ruimtegebruik toch toestaat is te wijten aan twee factoren, te weten het grondeigendom en het 'development permission system'. Grondeigendom is in Japan een zeer belangrijk iets. In tegenstelling tot Nederland is het haast niet mogelijk om iemand te onteigenen in Japan. Weliswaar bestaat er een wet die onteigening mogelijk maakt, maar deze wordt zelden of nooit toegepast. Het onteigenen van iemands grond wordt in Japan namelijk beschouwd als een inbreuk op iemands vrijheden. Er wordt een grote waarde gehecht aan het grondbezit, hetgeen geleid heeft tot de gewoonte om grond zelden of nooit te verkopen. Het gevolg hiervan is dat de grondeigenaar in theorie dus zolang als hij of zij wil de grond in bezit kan houden. De overheid kan de eigenaar slechts stimuleren om effectiever van zijn grond gebruik te maken door enige financiële tegemoetkomingen in het vooruitzicht te stellen. Het is echter aan de grondeigenaar om te bepalen of hij hier ook daadwerkelijk op ingaat. Indien men daarnaast weet dat het grondeigendom zeer gefragmenteerd is (een stuk grond bevat meestal meerdere eigenaren) kunnen deze onderhandelingen vele jaren duren.

Het feit dat deze versnippering van het grondgebruik gewoon zijn gang kon gaan, is te wijten aan de tweede factor, te weten het zwakke 'development permission system'. Dit systeem bevatte voorheen geen enkele wettelijke bepaling die het verbod voor de grondeigenaar om zijn of haar land verder op te delen. Daar kwam nog eens bij dat op ontwikkelingen welke kleiner in oppervlakte waren dan 1.000 vierkante meter het 'development permission system' niet van toepassing was. Kleinschalige ontwikkelingen konden dus zonder enig toezicht vanuit de overheid worden gerealiseerd. Weliswaar ligt dit oppervlakcriterium momenteel een stuk lager, te weten op zo'n 300 á 500 m², maar nog veel grondeigenaren ontspringen de dans, aangezien de gemiddelde kavelgrootte in Tokio zo'n 209 m² bedraagt (Tokio Statistical Association, 1999). Voor een private partij is het enorm moeilijk om op grote schaal projecten te ontwikkelen. Het vergt een lang onderhandelingstraject met de grondeigenaren. Als het uiteindelijk lukt, leidt dit uiteindelijk tot merkwaardige contrasten en tegenstrijdigheden.

Regulering omtrent het grondgebruik

De 'City Planning Law' is de belangrijkste wet inzake de regulering van het grondgebruik. Niet alleen kunnen op basis van deze wet de gebieden worden aangewezen waarbinnen het grondgebruik dient te worden gereguleerd, maar daarnaast kan ook worden bepaald welk grondgebruik hier mogelijk is. 'De regulering richt zich, zoals de naam 'City Planning Law' al aangeeft, voornamelijk op het stedelijke gebied. In Japan wordt er in tegenstelling tot Nederland geen helder onderscheid gemaakt tussen stedelijk en landelijk gebied. Men spreekt in Japan dan ook over 'de ruimtelijke planning van stedelijke en verstedelijkte gebieden' (Isocarp e.a., 1997, p. 16). De planning hiervan werkt als volgt:



Figuur 5. Het concept achter de grondgebruiksregulering (Bron: Ministry of Land Infrastructure & Transport, 2001).

Planning in Japan begint met het aanwijzen van een 'City Planning Area', dat wil zeggen het gebied waarbinnen de grond onder het toezicht staat van de 'City Planning Law' en aanverwante wetten. Nadat dit gebied is afgebakend wordt deze onderverdeeld in een 'Urbanization Promotion Area' (UPA) en een 'Urbanization Control Area' (UCA). De UPA-gebieden omvatten de reeds bestaande verstedelijkte gebieden en de gebieden die binnen 10 jaar zullen worden ontwikkeld. De UCA-gebieden zijn de gebieden waar in principe, een enkele uitzondering daargelaten, geen enkele ontwikkeling is toegestaan. Opmerkelijk is dat er niet zoiets bestaat als een 'Urbanization Preservation Area'. Niets verplicht de vastgoedontwikkelaar om bij de ontwikkeling van een gebied rekening te houden met de aanwezige cultuurhistorisch waardevolle elementen. Van enige cultuurhistorisch besef lijkt in Japan nog niet of nauwelijks sprake te zijn. Terwijl in de UCA-zone plannen uit de agrarische sector bepalend zijn voor het grondgebruik is dit voor de UPA-zone het zoneringstelsel. Zoals reeds eerder is genoemd bestaan er een twaalfal 'Land Use Districts' die elk een zeer ruim grondgebruik toestaan, getuige het vaak ontbreken van enige vorm van voorschriften (Tabel 1).

Tabel Zoneringsstelsel in Japan (Bron: Naar een bewerking van Sorensen, 2001a, p. 155-156.)

Zoneringsstypen		Voorschriften
1	Category 1 Exclusively Low-storey Residential Districts	Uitsluitend laagbouw (bouwhoogte < 10 meter) Winkels toegestaan mits vloeroppervlak < 50 m ²

2	<i>Category 2 Exclusively Low-storey Residential Districts</i>	Uitsluitend laagbouw (bouwhoogte < 10 meter) Winkels en kantoren toegestaan mits vloeroppervlak < 150m ²
3	<i>Category 1 Exclusively Medium-high Residential Districts</i>	Uitsluitend middel-hoogbouw. Bepaalde typen winkels toegestaan mits vloeroppervlak < 500 m ²
4	<i>Category 2 Exclusively Medium-high Residential Districts</i>	Uitsluitend middel-hoogbouw. Bepaalde typen winkels toegestaan mits vloeroppervlak < 1500 m ²
5	<i>Category 1 Residential Districts</i>	Bepaalde typen winkels en kantoren toegestaan mits < 3000 m ²
6	<i>Category 2 Residential Districts</i>	
7	<i>Quasi Residential Districts</i>	
8	<i>Commercial Districts</i>	
9	<i>Neighbourhood Commercial Districts</i>	Theaters en discotheken niet toegestaan
10	<i>Industrial Districts</i>	
11	<i>Quasi-Industrial Districts</i>	Kleinschalige bedrijfjes zijn toegestaan, mits ze vanuit het bewonersoogpunt geen gevaar opleveren
12	<i>Exclusively Industrial Districts</i>	Wonen niet toegestaan

Binnen deze 12 'Land Use Districts' zijn er nog diverse onderverdelingen mogelijk, te weten de zogenaamde 'additional zonings'. De meest gedetailleerde regulering van het grondgebruik vindt plaats op districtsniveau en wordt ook wel 'districtplanning' genoemd. Deze vorm van planning werd in 1980 geïntroduceerd en vormde het antwoord op het voorheen vrijwel geheel ontbreken van enige vorm van regulering op dit schaalniveau. Zo is de 'City Planning Law' voornamelijk gericht op het schaalniveau van de stad en is de 'Building Standard Law' (zie hieronder) daarentegen slechts gericht op één bouwwerk. Het schaalniveau daartussen, te weten dat van het stadsdeel, werd door geen van beide wetten voldoende gedekt. Met de invoering van het district plan werd deze 'ruis' weggenomen.

Naast het zoningstelsel dat specifiek ingaat op het gebruik van de ruimte bevat de 'Building Standard Law' een aanvullend instrumentarium dat nadere eisen stelt aan de inrichting hiervan, hetgeen tot uiting komt in de bouwvoorschriften.

Minimumstandaarden worden opgesteld welke betrekking hebben op de bouwkavel, de vorm van het gebouw, de faciliteiten die een bouwwerk dient te bevatten en het gebruik van het gebouw zelf. Opgemerkt dient te worden dat de voorschriften ten aanzien van de vorm en het volume van een bouwwerk zeer beperkt zijn. Een bouwaanvraag voldoet dan ook al gauw aan de voorschriften die in de 'Building Standard Law' zijn vastgelegd, hetgeen betekent dat deze zonder enige tussenkomst van de overheid dient te worden toegestaan. Dit wordt ook wel het 'building confirmation system' genoemd. Afhankelijk van het type zoning kunnen de voorschriften variëren van zeer los in 'Commercial Districts' tot zeer strikt in 'Exclusively Residential Low-rise Districts'. Concreet betekent dit dat per zoningstype de hoogte van een gebouw, de dichtheid en verhouding bebouwd-onbebouwd kan uiteenlopen. Het is deze wijze van planning, te weten een grondgebruikszoning in combinatie met een variabel volumevereiste, dat grotendeels verantwoordelijk is voor de toepassing van een meervoudiger en intensiever gebruik van de ruimte in Tokio in de toekomst.

(Continue to Part 2)