

# Meervoudig en intensief ruimtegebruik in Tokio

Paul Chorus – 1-8-2002

(Continued from Part 1)

## Volumebeginselen

De 'Floor Area Ratio' en de 'Building Coverage Ratio' vormen de belangrijkste graadmeters voor de intensiteit van het grondgebruik. De Floor Area Ratio wordt gebruikt om de maximum schaal van een gebouw ten opzichte van haar omgeving te kunnen reguleren. Het doel van dit toezicht is om voldoende (zon)licht en ventilatie te kunnen blijven garanderen, hetgeen noodzakelijk wordt gevonden voor het behoud van een aantrekkelijk leefmilieu. Daarnaast wordt dit instrument gezien als een middel om het evenwicht tussen infrastructuur en stedelijke ontwikkelingen te bewaren.

De FAR kan als volgt worden gedefinieerd:

$$\frac{\text{Bruto vloeroppervlak (BVO) van een gebouw}}{\text{Omvang van de kavel}} \quad (\times \%) = \text{FAR}$$

De hoogte van de FAR varieert per type zoning en kan uiteenlopen van 50% in een 'Exclusively Low-storey Residential District' tot 1000% in een 'Commercial District' hetgeen bepaald wordt door de Tokio Metropolitan Government (TMG). De FAR kan dus nogal fluctueren per zoning. Interessant is echter dat (nog) niet bij wet is geregeld hoe deze Floor Area Ratio dient te worden ingevuld. Weliswaar is er een maximum gesteld aan het percentage te bebouwen oppervlak, maar wordt er, op enkele residentiële zoningstypen na, geen limiet gesteld aan de hoogte van een gebouw. De vrijheid wordt daarmee geboden om aan de FAR een eigen invulling te geven, dat wil zeggen men kan zowel de hoogte als de breedte in gaan.

Een ander instrument dat zeer bepalend is voor de intensiteit van het grondgebruik is de Building Coverage Ratio (BCR). Het doel van dit instrument is te voorkomen dat het gehele oppervlak van een kavel wordt aangewend voor bebouwing. Door een

maximum te stellen aan het te bebouwen oppervlak kunnen open ruimten in het stedelijke gebied in zekere zin gewaarborgd blijven.

De BCR kan als volgt worden gedefinieerd:

$$\frac{\text{Oppervlak van de kavel dat bebouwd is}}{\text{Totale oppervlak van de kavel}} \quad (\times \%) = \text{BCR}$$

Net als de FAR is de hoogte van de BCR afhankelijk van het type zoning.

Bij beide instrumenten geldt dat daar waar vanuit het oogpunt van het behoud van het karakter van de omgeving een intensief en meervoudig ruimtegebruik minder gepast wordt bevonden, de eisen veel strikter zijn. Veel losser daarentegen zijn de voorschriften in die gebieden waar vanuit economisch oogpunt een dergelijk ruimtegebruik is toegestaan. Zo is een 'Exclusively Low-storey Residential District' aan veel meer beperkingen verbonden dan een 'Commercial District', getuige de veel lagere toegestane FAR-waarde (50% tot 200% tegen 200% tot 1000%). Daarnaast heeft de laatstgenoemde ook niet aan de schaduwreguleringen te voldoen. Men zou dan ook gerust kunnen stellen dat in een 'Commercial District' het economisch belang voorop staat en het maatschappelijk belang hiervoor dient te wijken. Planning in deze zone dient de economische ontwikkeling zo veel mogelijk te faciliteren, hetgeen betekent dat deze zo min mogelijk belemmeringen in de vorm van voorschriften met zich mee moet brengen. Vooral nu het slechter gaat met de economie betekent dit dat de overheid (de Tokio Metropolitan Government, TMG) met name in het 'Commercial District' moet zorgen voor stimulansen welke de economie een nieuw leven kunnen inblazen.

## **'Prikkelingen' ter stimulering van een efficiënter ruimtegebruik**

Wat doet de overheid (de Tokio Metropolitan Government) nu om hierin verandering te brengen? De TMG beschikt over een breed scala aan instrumenten die elk op de één of andere manier in een specifieke situatie voor een efficiënter ruimtegebruik dienen te zorgen.

Grofweg kunnen deze instrumenten in drie categorieën worden onderverdeeld:

1. Instrumentarium dat is toegespitst op de dichtbebouwde laagbouwwijk  
In Tokio zijn ze nog in grote getale aan te treffen, de traditionele laagbouwwijken.

Enigszins verscholen achter de hoogbouw, vormen deze wijken nog enkele van de weinige overblijfselen van het verleden. Echter hoe belangrijk deze waarde ook mag worden geacht, een feit is dat ze een kwetsbaar gebied vormen wanneer een brand uitbreekt of een aardbeving optreedt. Een situatie die de Tokio Metropolitan Government middels een specifiek instrumentarium tracht te veranderen. Er wordt voornamelijk ingegrepen op de ruimtelijke structuur van deze wijken aangezien daar, naast het feit dat veel huizen nog uit hout bestaan, het probleem ligt.

## 2. FAR-bonus instrumentarium

Om overbevolking te voorkomen alsmede een efficiënt gebruik van de grond te bevorderen is een bonussysteem omtrent de FAR opgezet voor projecten die gekenmerkt worden door 'a good project implementation' (Ministry of Land, Infrastructure & Transport (MLIT), 2001). Dit houdt in dat indien in een project aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van publieke infrastructuur, openbaar groen en/of binnenstedelijk wonen, de ontwikkelaar een extra FAR-bonus krijgt toegewezen bovenop de reeds bestaande toegestane FAR-waarde. Daar waar het MLIT 'slechts' de richtlijnen voor dit systeem uitzet, is het aan de Tokio Metropolitan Government om dit systeem meer in detail uit te werken. Op haar berust dan ook de (zware) taak om de private sector in de toekomst van voldoende stimulansen te voorzien. Stimulansen die het voor de private sector aantrekkelijk maken om volgens de door de TMG voorgeschreven werkwijze te handelen.

## 3. Herverkavelinginstrumentarium

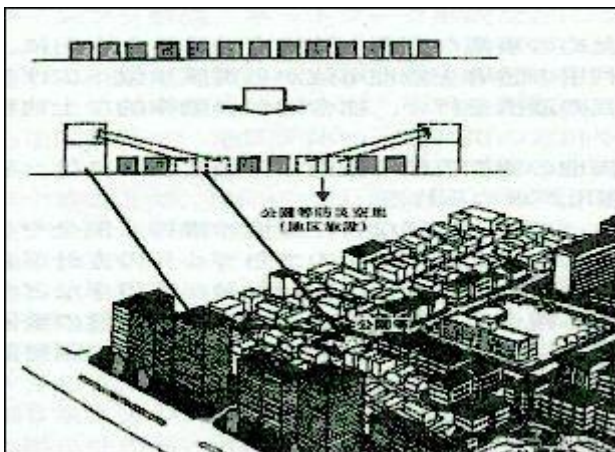
Het gefragmenteerde grondbezit vormt een belemmering voor de stedelijke ontwikkeling van gebieden. Daar waar tientallen verschillende grondeigenaren aanwezig zijn is het haast onmogelijk om op een adequate manier planning te bedrijven. Om van ieder individu toestemming te krijgen om een bepaalde ontwikkeling te realiseren, zijn vele jaren van onderhandelen nodig. Vandaar dat een systeem is bedacht waarbij ontwikkelingen kunnen worden uitgevoerd zonder dat hierbij de volledige medewerking van de grondeigenaren is vereist. Een systeem dat het tevens mogelijk dient te maken om de opzet van deze gebieden om te zetten in een meer efficiëntere opzet. Het zijn met name de gebieden waarbij de kavel vrijwel volledig voor bebouwingsdoeleinden is aangewend, waar een efficiënter gebruik dient te worden bevorderd. Een herschikking van de kavels is hierbij onvermijdelijk. Er zal zowel ruimte moeten worden gecreëerd voor de ontwikkeling van publieke faciliteiten als voor infrastructuur en groen.

Uit iedere categorie zal hieronder één instrument worden behandeld.

## **Instrumentarium dat is toegespitst op de dichtbebouwde laagbouwwijk**

### 'FAR distribution plan'

Een instrument dat in de toekomst zal worden ingezet om de dichtbebouwde laagbouwwijken minder kwetsbaar te maken voor rampen, is het zogenaamde 'FAR distribution plan'. De huizen in een laagbouwwijk zijn zo dicht op elkaar gebouwd dat er voor schuilplaatsen niet of nauwelijks plaats is, hetgeen wanneer er zich een brand of een aardbeving voordoet desastreuze gevolgen kan hebben voor een adequate hulpverlening. Hiervoor dient dan ook ruimte te worden geschapen. Ruimte die kan worden gecreëerd, aldus de TMG, wanneer er hier en daar een huis wordt tussen uitgehaald. De vrijgekomen grond kan worden aangewend voor een openbare groenvoorziening, hetgeen een dergelijke wijk niet alleen veiliger maakt, maar ook nog eens aantrekkelijker. Echter het is niet alleen de grond die op deze manier vrijkomt. Ook een deel van de FAR blijft hierdoor onbenut, terwijl de grondeigenaar hier wel recht op heeft. Om het dan ook aantrekkelijk te maken voor de grondeigenaar om toch haar grond af te staan, biedt de TMG de mogelijkheid om dit onbenutte deel over te hevelen naar een andere locatie. Aan deze locatie zijn echter voorwaarden verbonden. Zo dient de FAR bij voorkeur te worden toegevoegd aan middelhoogbouw welke gelegen is aan een brede weg. Daarnaast mag het FAR-restant ook aangewend worden om een nieuw middelhoog gebouw te realiseren, waarbij eveneens geldt dat dit ook nu weer aan een brede weg gesitueerd dient te zijn.



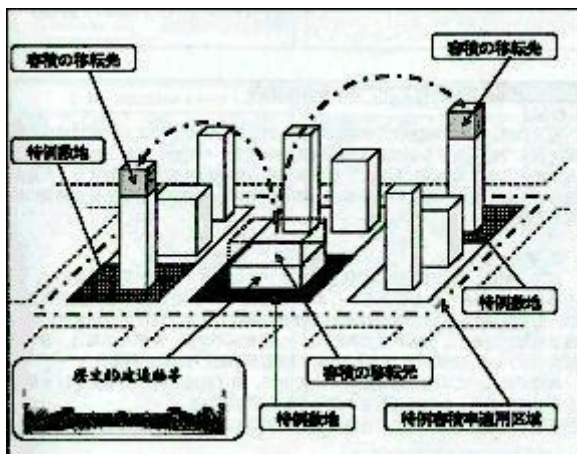
Figuur 6. Het 'FAR distribution plan' (Bron: Tokio Metropolitan Government, 2002b.)

## FAR-bonus instrumentarium

### 'De Exceptional FAR applied Area'

Sinds 2001 bevat de 'City Planning Law' een nieuw instrument, te weten de 'Exceptional FAR applied Area'. Een instrument dat het mogelijk maakt om in een 'Commercial District' het ongebruikte deel van de FAR over te hevelen naar een andere locatie. Dit wil echter niet zeggen dat een dergelijke overheveling op iedere

plek mogelijk is binnen een 'Commercial District'. Hieraan zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Wil een gebied de status van 'Exceptional FAR applied Area' toegewezen krijgen dan dient het ten eerste omgeven te zijn door een brede weg alsmede een spoorlijn. Het is deze infrastructuur die de omvang van het gebied bepaalt waarbinnen een overheveling van de FAR mogelijk is. Vervolgens dienen de locatie(s) aangewezen te worden waar het onbenutte deel van de FAR naar kan worden overgeheveld. Hiertoe is de toestemming van de grondeigenaar/gebruiker vereist, aangezien zonder zijn of haar goedkeuring een overheveling van de FAR niet kan plaatsvinden. In de onderstaande figuur is dit principe weergegeven voor het Marunouchi district, een van de eerste gebieden waar dit instrument in de toekomst zal worden toegepast.



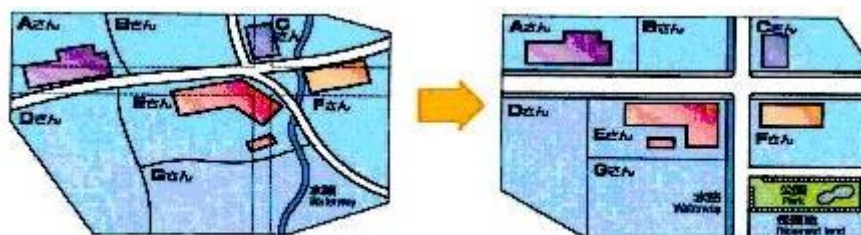
Figuur 7. De 'Exceptional FAR applied area' toegepast in het Marunouchi district (Bron: Tokio Metropolitan Government, maart 2002b.)

## Herverkavelinginstrumentarium

### 'Land Readjustment'

'Land readjustment' wordt ingezet om gronden opnieuw in te delen met als doel om publieke faciliteiten als wegen, parken en rioleringen te kunnen ontwikkelen in deze gebieden. Dit zijn faciliteiten welke vanwege het versnipperde grondgebruik slechts zeer gebrekkig zijn ontwikkeld. In samenwerking met de grondeigenaren dient dit proces plaats te vinden. Belangrijk is, dat in tegenstelling tot voorheen, niet de volledige medewerking, hiervoor vereist is. Ook al weigeren een aantal eigenaren hun medewerking dan nog kan het project worden uitgevoerd, zolang het maar een aanzienlijke meerderheid is die wel met de herontwikkeling van een gebied instemt. Indien de grondeigenaar instemt heeft dit als consequentie dat hij of zij een deel van de grond dient af te staan. Hier staat geen financiële compensatie tegenover. Dit is enerzijds nodig om publieke voorzieningen in het gebied te ontwikkelen en anderzijds om een deel van de gemaakte kosten middels de verkoop van land te kunnen

terugverdienen. Het resterende deel van de grond gaat terug naar de rechtmatige eigenaar. Zij behoudt hierover dezelfde rechten als voorheen het geval was. De hernieuwde opzet van het kavel verandert hier niets aan. Jammer is dat, gelet op Figuur 8, de 'speelse' opzet van de wijk hierdoor verdwijnt en hiervoor in de plaats een strakke 'recht toe recht aan' verkaveling komt. De wijken worden hierdoor een stuk saaier.



Figuur 8. Een gebied voor en na 'Land Readjustment' (Bron: Tokio Metropolitan Government, 2002a.)

## Voorbeelden uit de praktijk

Nog steeds wordt er in Tokio volop gebouwd, getuige het aantal bouwplaatsen dat her en der verspreid door de stad wordt aangetroffen. Iets waaraan als het aan de toekomstplannen van zowel de publieke als de private sector ligt, voorlopig nog geen einde hoeft te komen. Vooral de toename van de bouwhoogte is spectaculair te noemen. Steeds meer bepalen gebouwen van 100 meter en in sommige gevallen zelfs 200 meter de skyline van Tokio. Op het eerste gezicht een opmerkelijke ontwikkeling, maar het wordt een stuk duidelijker wanneer dit geconfronteerd wordt met het hierboven besproken instrumentarium. Gebleken is immers dat door de TMG een intensiever ruimtegebruik sterk wordt gestimuleerd middels een specifiek instrumentarium. Een instrumentarium dat vaak al jaren bestaat, hetgeen het dan ook niet meer dan logisch maakt dat hiervan reeds enkele voorbeelden in de praktijk zijn aan te wijzen. Op een van deze voorbeelden zal hieronder worden ingegaan, teneinde inzichtelijk te maken hoe het bevorderen van een meervoudiger en intensiever ruimtegebruik door de TMG nu uitpakt in de praktijk.

### Marunouchi district, Chiyoda-ku

Onder de naam 'Marunouchi Reborn' zal aan het traditionele centrum van Tokio een nieuwe impuls worden gegeven. Een impuls die grote consequenties zal hebben voor het huidige gebied, aangezien hier het 'Exceptional FAR applied Area' instrument wordt toegepast. Daar waar nu nog laagbouw domineert, zal deze in de toekomst in toenemende mate plaats gaan maken voor hoogbouw. Het element dat dit mogelijk

maakt, naast het feit dat nog niet iedere eigenaar zijn of haar toegekende FAR volledig heeft benut, is Tokio Station, een van de openbare vervoersknooppunten op de Yamanotelijn.

Tokio Station is één van de weinige cultuurhistorisch waardevolle elementen die Tokio bezit. Het bouwwerk dateert reeds uit 1914 en is daarmee één van de oudste bouwwerken van Tokio. Het voortbestaan van dit gebouw kwam enige jaren geleden in gevaar. Het was JR-East, de eigenaar van het gebouw en het merendeel van de grond rondom het station, die hier verantwoordelijk voor was. Zij presenteerde haar nieuwe plannen omtrent het stationsgebied van Tokio. Plannen waaruit bleek dat Tokio Station letterlijk over-schaduwde dreigde te worden door hoogbouw. Wat eens een zo beeldbepalend element was voor het Marunouchi district dreigde hiermee verloren te gaan. Een storm van protesten van zowel de overheid als van de burgers was het gevolg. JR-East stond echter volledig in zijn recht om deze plannen ook daadwerkelijk te mogen uitvoeren. De FAR die aan haar gebied was toegekend, was immers nog verre van benut. Slechts 200% werd momenteel gebruikt, terwijl hier maar liefst 900% was toegestaan. Daar kwam nog eens bij dat de ruimte boven de sporen tot nu toe nog helemaal niet benut was, terwijl ook hier een FAR van 900% was toegestaan. JR-East had dan ook het recht om de overige 700% alsnog te gebruiken. Was het voorheen zo dat deze FAR uitsluitend kon worden overgeheveld naar het aangrenzende kavel, met de introductie van de 'Exceptional FAR applied Area' kwam hierin verandering. Het werd nu mogelijk om binnen een gebied de FAR over te hevelen naar meerdere kavels. Een noodgreep die de TMG en de nationale overheid wel moesten maken, teneinde te voorkomen dat opnieuw een beeldbepalend element verloren dreigde te gaan. Voor JR-east betekende dit dat zij nu een deel van haar FAR kon overhevelen naar de andere zijde van het spoor, om daar vervolgens enkele hoge gebouwen te realiseren. Het overige deel van de FAR zal, zoals het er nu naar uitziet, worden verkocht aan Mitsubishi Corporation. Tokio Station lijkt hiermee gered te zijn. Dit voorbeeld maakt eens te meer duidelijk hoe machtig degene is die de grond in zijn of haar bezit heeft. Het is deze partij die kan bepalen wat ermee gebeurt en de TMG kan dit slechts beïnvloeden door bepaalde instrumenten aan te bieden die het haar mogelijk maken om deze ontwikkeling enigszins te kunnen coördineren.

## Lessen voor Nederland

Te leren van de situatie in Tokio valt er vooral op het vlak van meervoudig ruimtegebruik, want als er ergens sprake is van een ongebreidelde mix aan functies dan is het hier wel. Het is ongelooflijk hoeveel functies er vaak geïntegreerd zijn in een gebouw. Het is iedere keer weer een verrassing wat voor functies er schuilgaan

achter de gevel van een gebouw. Deze wijdverbreide functiemenging ligt ten grondslag aan de zonering in Tokio. Deze is zeer flexibel te noemen en staat in iedere zone een veelheid aan functies toe. Zelfs in de meest strikte zone, te weten de 'Exclusive Low-rise Residential District' is het toegestaan om een klein winkeltje te beginnen. De flexibele zonering heeft in Tokio bijgedragen tot een enorme levendigheid. In Tokio speelt het Floor Area Ratio instrumentarium een belangrijke rol in het opvoeren van de dichtheid. In Nederland bezit het bestemmingsplan een aantal instrumenten waarmee ze nagenoeg hetzelfde kan bewerkstelligen. Zo zijn aan iedere locatie voorschriften verbonden omtrent de maximum toegestane bouwhoogte en het maximum te bebouwen oppervlak.

Het bestemmingsplan hoeft dus geen ingrijpende veranderingen te ondergaan wil het een meervoudiger en intensiever ruimtegebruik stimuleren. Wat wel een interessante nieuwe component kan zijn is de overhevelbaarheid van de FAR waarvan in Tokio sprake is middels de 'Exceptional FAR applied Area'. Daar waar in Tokio meer vloeroppervlak is toegestaan, maar dit vanwege de grondgebruiksregulering niet mogelijk is, wordt dit middels een onderlinge verhandelbaarheid wel mogelijk. Een gebied wordt aangewezen waarbinnen het vloeroppervlak van onderbenutte locaties mag worden verkocht aan degene die nog dringend verlegen zit om een extra vloeroppervlak, maar reeds zijn maximum heeft bereikt. Met name interessant is dat hierdoor een flexibel eindresultaat zal ontstaan. Echter wat men in Tokio ziet, is dat dit tot de nodige onzekerheid leidt. Niemand weet hoe hoog een gebouw uiteindelijk zal worden en van zoiets als schaduwwerking of visuele hinder lijkt men er nog nooit gehoord te hebben. Zekerheid is in Nederland zeer belangrijk en wil men een overhevelbare FAR, ook wel 'Transferable FAR' genoemd, als systeem invoeren dan zal er vooraf een maximum moeten worden opgesteld ten aanzien van het bouwvolume. De flexibiliteit blijft behouden, men weet immers nog steeds niet hoe het uiteindelijke resultaat eruit komt te zien, maar men weet op voorhand wel waartoe het maximaal kan leiden.

Tot slot is de onderhandelende opstelling van de Tokio Metropolitan Government zeer interessant voor Nederland. De overheid wil in Tokio een veilige leefomgeving creëren met voldoende wijkgroen en brede straten. Ze tracht hiertoe de private sector te bewegen door wanneer zij hierin investeert, een FAR-bonus in het vooruitzicht te stellen. Interessant is dat de overheid in Japan de onderhandelingen met de markt aangaat. In Nederland is deze ruimte er vrijwel niet, omdat de overheid hier bepaalt wat er wel en niet mag en op enkele vrijstellingen na, niet van wenst af te wijken.

## Referenties



- Advisory committee on Otemachi–Marunouchi–Yurakucho Area Development (1998)  
“Marunouchi Reborn”, Tokio.
- Advisory committee on Otemachi–Marunouchi–Yurakucho Area Development (2000) “Able City”, Tokio.
- Building Research Institute (1992) “Final report”, Tokio: Building Research Institute & DTCP.
- Habiforum (2001) “Meervoudig ruimtegebruik kansen en belemmeringen”, Gouda.
- Komae, Siguru et al. (1996) “Urban planning system in Japan”. Tokio: City Bureau, Ministry of Construction, Government of Japan and Institute for Future Urban Development.
- Ministry of Land, Infrastructure & Transport (2001) “Urban land use planning system in Japan”, Tokio: Ministry of Land Infrastructure & Transport.
- Mitsui Fudosan, Co., Ltd. (2002) “Japanese real estate statistics”, Tokio.
- Sorensen, A. (2001a ) “The making of urban Japan: Urbanisation and planning from Edo tot the 21st century”. Londen: Routledge.
- Tokio Metropolitan Government (2002a) “Planning of Tokio”, Tokio.
- Tokio Metropolitan Government (2002b) “Basic guidelines about land use in Tokio; a new vision of Tokio”. Tokio: City Planning Bureau.
- Tokio Statistical Association (1999) “ Tokio statistical yearbook 1999”, Tokio.
- Vliet, M. van, & Kreukels, T. (2001) “Verruimd perspectief, een internationale verkenning naar meervoudig en intensief ruimtegebruik”, Habiforum, Gouda.

*zie ook*

» [JR-East](#)

- » [Tokio Metropolitan Government](#)
- » [Ministry of Land, Infrastructure & Trans](#)
- » [Mitsubishi Estate](#)
- » [Mitsui Fudosan Co., Ltd.](#)