

Een planningsvisie voor Berlijn en Brandenburg

MARCO BONTJE*

De regio Berlijn-Brandenburg heeft zich door de unieke politieke situatie lange tijd niet tot een metropolaan gebied kunnen ontwikkelen. Na de Duitse en Berlijnse eenwording dreigde suburbanisatie met oncontroleerbare snelheid alsnog plaats te vinden. Daarnaast stond een enorme kloof in economisch toekomstperspectief normale relaties tussen de Berlijnse agglomeratie en het Brandenburgse ommeland in de weg. De Berlijnse en Brandenburgse planners sloegen de handen ineen en kwamen met een gezamenlijke inrichtingsvisie. De toekomstvisie is ongekend ambitieus, maar is deze ook realistisch?

Door de unieke politieke situatie tussen 1945 en 1990 was er sprake van een driedeling van Berlijn en zijn ommeland, waarvan de sporen na tien jaar Berlijnse en Duitse eenheid nog altijd duidelijk aanwezig zijn. West-Berlijn was een westerse enclave omgeven door de socialistische DDR. Suburbanisatie en de vorming van een metropoolregio, processen die in vergelijkbare Europese steden wel optraden, waren in en om West-Berlijn onmogelijk: de stad was letterlijk ingesloten door de Muur. Binnen de harde grens van de Muur was vrijwel het gehele grondgebied van West-Berlijn al volgebouwd. De weinige plekken waar nog geen bebouwing stond, behoorden grotendeels tot natuur- en recreatiegebieden die men niet aan stedelijke uitbreiding prijs wilde geven.

Aan de andere kant van de Muur lag Oost-Berlijn, de hoofdstad van de DDR. Van suburbanisatie was in de DDR nauwelijks sprake. De



Grootschalige flatwijken (Bron: Jeroen van der Velden)

Oost-Duitse regering wilde van Oost-Berlijn een socialistische modelstad maken. Dit leidde onder andere tot grootschalige flatwijken aan de stadsrand en hoogbouw in het centrum. In de landelijke omgeving van Berlijn werd nauwelijks gebouwd door de staat. Individuele bouwinitiatieven waren onder het socialistische regime zo goed als onmogelijk. Een groter contrast tussen stad en ommeland dan tussen Berlijn en haar directe ommeland rond 1990 is nauwelijks voor te stellen.

Brandenburg, het derde deelgebied, bestond enerzijds uit het directe ommeland van Berlijn, waar zich in de eerste helft van de twintigste eeuw een aantal satellietsteden en suburbs had ontwikkeld. In de naoorlogse periode had de ontwikkeling van dit ommeland echter zo goed als stilgestaan. Verder weg van Berlijn was Brandenburg voornamelijk agrarisch en dunbevolkt, met een aantal kleine regionale centra (Brandenburg, Frankfurt an der Oder) en industriesteden die in de DDR-periode als 'company towns' ontwikkeld zijn (Eisenhüttenstadt, Cottbus).

UITDAGING

Na de Duitse eenwording werden Berlijn en Brandenburg 'Bundesländer', deelstaten van de federale republiek Duitsland. Nu de Muur én het Oost-Duitse socialistische regime weggevalen waren, kon de inhaalslag op het gebied van suburbanisatie beginnen. Aanvankelijk leek zich een concurrentiestrijd tussen Berlijn en Brandenburg te gaan voordoen. Berlijn bouwde ruim opgezette suburbane woonwijken op diverse locaties tegen de stadsrand aan. Dit gebeurde voornamelijk rond voormalig Oost-Berlijn waar, in tegenstelling tot voormalig West-Berlijn, nog wél uitbreidingsruimte was. Tegelijkertijd werden rondom Berlijn suburbane uitbreidingswijken opgezet. Naast de suburbanisatie van het wonen was er ook sprake van een decentralisatie van bedrijvigheid en voorzieningen. Vooral de opkomst van grootschalige 'shopping malls' naar Amerikaans voorbeeld nam spectaculaire vormen aan.

Het feit dat de nieuwe suburbs van Berlijn grotendeels in een andere deelstaat (Brandenburg) lagen, leverde problemen op. De vrees bestond dat Berlijn zijn welgestelden massaal zou verliezen aan het directe ommeland, dat in dit verband vaak de 'Speckgürtel' werd genoemd. Hier konden de hogere en middeninkomensgroepen ruimer en rustiger wonen terwijl de voorzieningen van de grote stad binnen handbereik bleven. Tegelijkertijd vreesde Berlijn dat de grote winkelcentra net over de stads- en landsgrens veel Berlijners zouden trekken, waardoor de Berlijnse middenstand veel klanten zou verliezen. Aanvankelijk leken deze problemen opgelost te kunnen worden door de deelstaten Berlijn en Brandenburg samen te voegen. Deze fusie werd echter in een referendum in 1995 massaal door stemmers van beide deelstaten afgewezen. De potentiële metropoolregio Berlijn-Brandenburg bleef dus uit twee deelstaten bestaan, met de grote stad in de ene deelstaat en de suburbs en de periferie in de andere.

Al direct na de Berlijnse en Duitse eenwording kwam overleg tot stand tussen planners van Berlijn en Brandenburg. Ondanks het mislukken van de 'Länder'-fusie besloten de ministeries voor planning in beide deelstaten toch een samenwerkingsverband op te zetten. Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan een gezamenlijk strategisch planningsperspectief voor Berlijn en Brandenburg als geheel en voor de metropoolregio Berlijn ('engerer Verflechtungsraum'). Het is voor het eerst dat twee deelstaten in Duitsland een gezamenlijk planningsbeleid opzetten; normaal gesproken worden regionale plannen per deelstaat gemaakt. Als gevolg van de federale staatsvorm is nationale planning in Duitsland ondergeschikt aan regionale planning. De 'Länder' mogen ieder hun eigen planningsbeleid bepalen. De overkoepelende federale overheid geeft slechts richtlijnen aan en is niet bevoegd om het beleid van de deelstaten ingrijpend te corrigeren.

Afgezien van de uitdaging die het verenigen van diverse tegenstrijdige belangen in een ruimtelijk plan altijd en overal vormt, worden planners die een regionaal plan voor Berlijn en Brandenburg willen opstellen nog eens met extra uitdagingen geconfronteerd. De regio is historisch gezien een eenheid, maar is ruim veertig jaar opgesplitst geweest in drie delen die zich in tegengestelde richtingen hebben ontwikkeld. De tegenstellingen in de economische ontwikkelingsmogelijkheden tussen de metropool Berlijn en haar ommeland zijn ongekend groot. De ontwikkelingsdruk op de metropoolregio is enorm. Maar de grootste uitdaging is misschien nog wel dat er geen referentiekader voor het regionale plan te vinden is. Er is nog nooit eerder een plan opgesteld voor Berlijn en Brandenburg als één regionale eenheid. In het DDR-tijdperk werden Oost-Berlijn en Brandenburg centralistisch gepland. Het nationale belang stond voorop in de ruimtelijke spreiding van bevolking, bedrijvigheid en voorzieningen. De planners die zich in de jaren negentig aan een integraal regionaal plan voor Berlijn en Brandenburg waagden, moesten hun inspiratie dus uit andere regio's, met onvergelijkbare omstandigheden, halen.

'DEZENTRALE KONZENTRATION'

Het gezamenlijke 'Landesentwicklungsplan' van Berlijn en Brandenburg, dat in 1998 in werking trad, heeft twee hoofddoelstellingen. Ten eerste streeft men naar het afremmen van spontane suburbanisatie rondom Berlijn. Deze doelstelling is vooral op aandringen van Berlijn in het plan opgenomen. Naast de eerder genoemde mogelijke negatieve gevolgen van suburbanisatie voor Berlijn is ook het terugdringen van het autogebruik een belangrijk argument. De ontwikkeling van het openbaar vervoer als alternatief voor de auto maakt meer kans als geconcentreerd rondom stationslocaties gebouwd wordt. Een extra reden voor het tegengaan van gespreide suburbanisatie is het behoud van natuur- en recreatiegebieden vlakbij Berlijn. Er wordt gestreefd naar een aantal

'Regionalparks' net buiten de stadsgrenzen te ontwikkelen, waarmee de aanwezigheid van bossen, meren en open landbouwgebieden vlakbij de stad blijvend gewaarborgd moet worden.

Het tweede doel is het stimuleren van de economische ontwikkeling van met name de perifere delen van Brandenburg. Deze doelstelling is voornamelijk bepleit door Brandenburg. Deze deelstaat wil de enorme verschillen in ontwikkelingskansen tussen de perifere delen van Brandenburg en de metropoolregio Berlijn verkleinen. Door regionale centra op enige afstand van Berlijn te ontwikkelen zou enig tegenwicht geboden kunnen worden aan de economische dominantie van de regio Berlijn. Ook kan de enorme ontwikkelingsdruk op Berlijn en omgeving wellicht via de regionale centra enigszins verlicht worden. Het voornaamste wapen om de regionale centra attractiever te maken voor bedrijfsvestiging is een forse subsidie voor bedrijven die zich in de regionale centra willen vestigen.

Om beide doelen te bereiken wordt zowel voor de metropoolregio als voor perifeer Brandenburg hetzelfde concept gebruikt: 'dezentrale Konzentration'. Het concept is ruimtelijk vertaald in drie cirkels van centrale plaatsen rondom Berlijn. Binnen de metropoolregio of 'engerer Verflechtungsraum' zijn acht locaties gekozen waar woningbouw en economische ontwikkeling geconcentreerd worden. Hieronder bevindt zich uiteraard de hoofdstad van Brandenburg, Potsdam, de stad die zo graag meer wil zijn dan een satelliet van Berlijn. Een tweede ring van centra, de zogenaamde 'Städtekrantz', bestaat uit zes kleine steden die ieder zo'n vijftig kilometer van het centrum van Berlijn verwijderd zijn. Daarnaast zijn er nog vijf regionale centra in de periferie aangewezen als ontwikkelingscentrum.

Hoewel het in goede banen leiden van deconcentratie centraal staat, vertoont de Berlijns-Brandenburgse planning ook trekken van de compacte stad. Ook in Berlijn zelf en tegen de stadsranden aan wordt immers fors gebouwd. De afgelopen jaren zijn al enige nieuwe uitbreidingswijken net buiten de stad gerealiseerd, die zowel qua lokatie als qua ontwerp wel iets weg hebben van Vinex-wijken. Helaas delen ze ook hun monofunctionaliteit met sommige van de al gebouwde Vinex-wijken: de woonfunctie overheerst sterk. Een ander veel gehoord kritiekpunt op de nieuwe stadsuitbreidingen is hun gebrekkige aansluiting op het openbaar vervoer. Hoewel de Berlijnse regio in het rijke bezit is van een wijdvertakt netwerk van metro en 'S-Bahn' ('light rail' avant la lettre), bevinden sommige van de nieuwe wijken zich toch op kilometers afstand van het dichtstbijzijnde station. De combinatie van monofunctionaliteit en slechte aansluiting op het openbaar vervoer draagt onvermijdelijk bij aan het autogebruik, terwijl een van de doelstellingen van de Berlijns-Brandenburgse planning nu juist was het autogebruik terug te dringen. De bouwactiviteiten in de stad Berlijn zelf, in het 'niemandsland' waar ooit de Muur stond



De trein als alternatief voor autogebruik (Bron: Jeroen van der Velden)

en op voormalige industrieterreinen, passen beter bij de compacte-stadfilosofie. Vele binnenstedelijke projecten worden echter jaren vertraagd door factoren als onduidelijkheid over eigendomsrechten en zware bodemvervuiling.

REALISTISCH?

Het basisconcept in de gezamenlijke planning van Berlijn en Brandenburg, 'dezentrale Konzentration', komt bepaald niet uit de lucht vallen. Het streven naar meer evenwicht in bevolkingsverspreiding en verdeling van economische activiteiten en welvaart is zowel op het federale niveau als in de deelstaten de kern van de Duitse planningsfilosofie. Dit staat in logisch verband met de federale staatsvorm van Duitsland waarin al te grote concentraties van macht en economische groei als bedreigend voor de nationale eenheid worden ervaren. Eerdere ervaringen met soortgelijke concepten elders in Europa zijn echter weinig bemoedigend.

In de tweede helft van de twintigste eeuw zijn in diverse West-Europese landen pogingen gedaan suburbanisatie in goede banen te leiden en regionale ontwikkeling vanuit concentratiekernen te stimuleren. Groot-Brittannië probeerde het vanaf de jaren veertig met de combinatie van 'new towns' en 'green belts'. De new towns kenden wisselend succes. Vooral de new towns rondom Londen ontwikkelden zich tot redelijk succesvolle woon- en werklocaties. De new towns in Noord-Engeland en Schotland leverden echter niet de gewenste impuls voor de economisch achtergebleven regio's op. De green belts bleken een effectief bestrijdingsmiddel tegen 'urban sprawl' in de directe omgeving van de grote steden. Ze droegen echter ook bij aan een versterkte suburbanisatie van de landelijke gebieden net buiten de green belts.

Frankrijk volgde in de jaren zestig met 'villes nouvelles' rond Parijs en 'métropoles

d'équilibre' in andere regio's. Zowel de villes nouvelles als de métropoles d'équilibre moesten bijdragen aan een meer evenwichtige verdeling van bevolking en economische ontwikkeling in Frankrijk. De aantrekkingskracht van Parijs als bedrijfslokatie bleek echter te sterk: er heeft een sterkere concentratie van economische activiteit in en om Parijs plaatsgevonden in plaats van een deconcentratie naar de regionale centra.

Tegelijkertijd lanceerde Nederland zijn beleid van 'gebundelde deconcentratie'. Rondom de grote steden werd een aantal 'groei-kernen' geselecteerd waar de suburbane woonwensen van stadsverlaters gerealiseerd moesten worden. De woningbouwdoelstellingen van de groei-kernen werden grotendeels gerealiseerd: het gewenste aantal woningen kwam op de gewenste locaties. De overheid slaagde er echter niet in voldoende arbeidsplaatsen naar de groei-kernen te trekken. Het gevolg is nog dagelijks zichtbaar in de vorm van steeds langer wordende files richting de grote steden.

Het succes van de Brandenburgse regionale ontwikkelingscentra is waarschijnlijk sterk afhankelijk van hun afstand tot Berlijn. Bedrijven die nu in Berlijn gevestigd zijn of plannen hebben richting de regio Berlijn te komen, zullen ongetwijfeld zo dicht mogelijk bij het centrum van de metropool willen zitten. Als ze al een lokatie buiten Berlijn zoeken, zal de 'Speckgürtel' veruit de aantrekkelijkste optie zijn. De kansen van de twee meer naar buiten gelegen ringen van regionale ontwikkelingscentra lijken op het eerste gezicht bijzonder gering. Vooralsnog is de kloof in economisch ontwikkelingspotentieel tussen Berlijn en omgeving en periferie Brandenburg veel te groot. De subsidies voor vestiging in de regionale ontwikkelingscentra wegen waarschijnlijk niet op tegen de fysieke afstand tot en de bereikbaarheid van de centrumstad, ondanks de ICT-revolutie nog altijd vestigingsfactoren van groot belang. Ook de negatieve beeldvorming over de Brandenburgse periferie in de media (hoge

werkloosheid, negatief migratiesaldo, relatief grote aanhang voor extreem-rechtse groeperingen) vormt een serieus obstakel.

Het anti-suburbanisatiebeleid rondom Berlijn stuit op groot verzet van de betreffende gemeenten. De gemeenten rondom Berlijn willen zonder uitzondering mee profiteren van de ontwikkeling van de metropool Berlijn. Zoals ook in Nederland regelmatig blijkt, hebben lokale bestuurders eerder de neiging lokaal dan regionaal te denken. 'Groeï' is in de gemeentelijke politieke een heel wat populairder motto dan 'grenzen aan de groei'. Dit groeïstreven wordt nog eens versterkt door het feit dat de randgemeenten van Berlijn pas tien jaar als autonome bestuurs-eenheden bestaan. Na decennialang centralistisch bestuur vanuit (Oost-)Berlijn willen de randgemeenten nu graag hun eigen weg gaan. Hierbij wordt nieuw beleid van bovenaf dat hen in hun ontwikkeling hindert moeilijk geaccepteerd.

De plannen voor Berlijn en Brandenburg zijn ongekend ambitieus. In één planningsstrategie wordt gestreefd naar een compacte uitbreiding van Berlijn, concentratie van de suburbanisatie in een ring van steden in de metropolitane regio, het inrichten van regionale natuurparken als groene buffers tussen de bebouwing én het stimuleren van regionale centra die de periferie er weer bovenop moeten helpen. Gezien de eerdere teleurstellende ervaringen met de effectiviteit van ruimtelijke ordening in Europa en de enorme tegenstelling tussen de feitelijke regionale ontwikkelingen en de plannen, lijkt het er sterk op dat de planners hun mogelijkheden rijkelijk overschatten. Ironisch genoeg zou er zo ongeveer een terugkeer naar een sterk centralistisch bestuur à la de DDR (maar dan met meer geld) nodig zijn om al deze ambities binnen zo korte tijd voor elkaar kunnen krijgen. Het initiatief tot een gezamenlijk plan voor Berlijn en Brandenburg te komen verdient waardering, maar een bescheidener en realistischer aanpak was op zijn plaats geweest.

* Redactie AGORA.

Literatuurselectie

Benfer, W. (1996) Regional Planning in Brandenburg: Putting Traditional Approaches to the Test. In: European Planning Studies 4-5, p. 615-629.

Frick, D. (1995) Berlin: Town Planning under Particular Conditions. In: European Planning Studies 3-4, p. 427-439.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung (1998) Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg. Potsdam / Berlin: Minsiterium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg en Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin. Tweede druk.

Offerhaus, C. en M. Sinz (1998) Plannen voor Berlijn en Brandenburg. In: Rooilijn 31-2, p. 63-68.