



Shenzhen: Herontwikkeling van *Urban Villages*: beleid en praktijk

Veel Chinese steden willen hun *Urban Villages* – ingesloten dorpen waar arme migranten huisvesting vinden – herontwikkelen tot kantoor-, winkel- en woongebieden. Dit komt echter nauwelijks van de grond. Dat heeft sociale, maar ook economische en institutionele redenen. Toch gaan de dorpen hun residentiële en economische functies verliezen en zullen migranten het veld moeten ruimen. Tenzij het beleid verandert.

De economische hervormingen van eind jaren 70 leidden tot een enorme stedelijke expansie, waarbij dorpen in de omgeving werden opgeslokt door de uitdijende steden. Het meest pregnante voorbeeld van die ontwikkeling is Shenzhen. Een gebied met 300 duizend inwoners groeide uit tot een metropool met 15 miljoen mensen. Nog geen 3 miljoen zijn formeel ingezetenen van de stad. Mensen zonder lokale *hukou* zijn uitgesloten van openbare voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en sociale woningen. Een deel van de werknemers van elders verblijft in pensions op industrieterreinen in de stad. Anderen vinden een onderkomen in een van de 320 dorpen die ingesloten zijn geraakt in het stedelijk weefsel. Deze *Urban Villages* bieden ruwweg de helft van het totale woonvloeroppervlak in Shenzhen, hoewel ze slechts 13,3% van het totale bebouwd gebied beslaan.

De ontwikkeling van deze stadsdorpen vindt zijn oorsprong in de eigendomsverhoudingen van de grond in China. Waar stedelijke grondgebied in handen is van de staat, is de grond op het platteland collectief bezit, en behoren de kavels met woonhuizen toe aan de families. Met de groei van de stad heeft de stedelijke overheid veel omliggende landbouwgrond tegen een geringe prijs overgenomen. De bebouwde kom bleef echter in handen van de dorpsgemeenschap, die achter-

bleef zonder middelen van bestaan, maar wel met het recht de grond waarop zij woont te herontwikkelen. Het verhuren van woonruimte aan migranten bleek al snel een zeer winstgevende business. De dorpsbevolking groeide snel en daarmee ook de behoefte aan allerlei voorzieningen. Ook de ontwikkeling van vastgoed voor industriële en commerciële ondernemers bleek lucratief. Omdat deze activiteiten nauwelijks werden gereguleerd, is de kwaliteit van de gebouwen en installaties vaak ver onder de maat, maar ze zijn wel betaalbaar voor de weinig koopkrachtige migranten.

Drie fasen

Alle stadsdorpen in Shenzhen maken een vergelijkbaar groeiproces door. In de eerste fase ligt het accent op uitbreiding van de bebouwing tot aan de grens van de onteigende akkers die plaats hebben gemaakt voor industrieparken en wohntorens van de formele stad. Vervolgens treedt verdichting op. Open plekken in het dorp worden bebouwd, straten worden smaller en binnen-

Herstructurering van
Dachong Village in Shenzhen.
De 'oude' appartementen
waren slecht gebouwd, maar
boden migranten wel betaal-
bare woonruimte.



Shenzen selecteerde 137 dorpen voor herontwikkeling, maar de hoge grondkosten leiden tot ernstige vertraging

plaatsen worden gevuld. Daarna treedt een fase van intensivering in. Bestaande bebouwing wordt vervangen door gebouwen met soms wel tien of meer lagen. Uiteraard lopen deze fasen in elkaar over, maar belangrijker is dat zij worden gestuurd door de ontwikkeling van de formele stad. Figuur 1 toont achtereenvolgens de toename van het aantal hectare bebouwd oppervlak, de relatieve bebouwingsdichtheid (% bebouwd) en de intensiteit van het grondgebruik (vloeroppervlakte-index) in Shenzhen. In 1999-2004 is in bijna alle delen van de stad nog sprake van uitbreiding. In dorpen in het centrale, zuidelijke deel van de stad, de oorspronkelijke Speciale Economische Zone, zijn de grenzen van het nog open gebied echter al bereikt. Er vindt nog wel verdichting plaats, maar de belangrijkste trend is die van intensivering. Na 2004 zijn er ook buiten het

centrum gebieden waar expansie niet meer mogelijk is. Zelfs verdichting vindt dan alleen nog plaats op enige afstand van het centrum. De dominante trend is nu intensivering, ook in dorpen dicht bij de stadsrand. Alleen in de SEZ stopt het proces van intensivering, omdat de maximale capaciteit bereikt is, maar ook omdat vanaf 2004 de eerste sloopprogramma's starten.

De variatie tussen de dorpen binnen deze gebieden is echter aanzienlijk. De mate van intensivering blijkt vooral af te hangen van de werk-

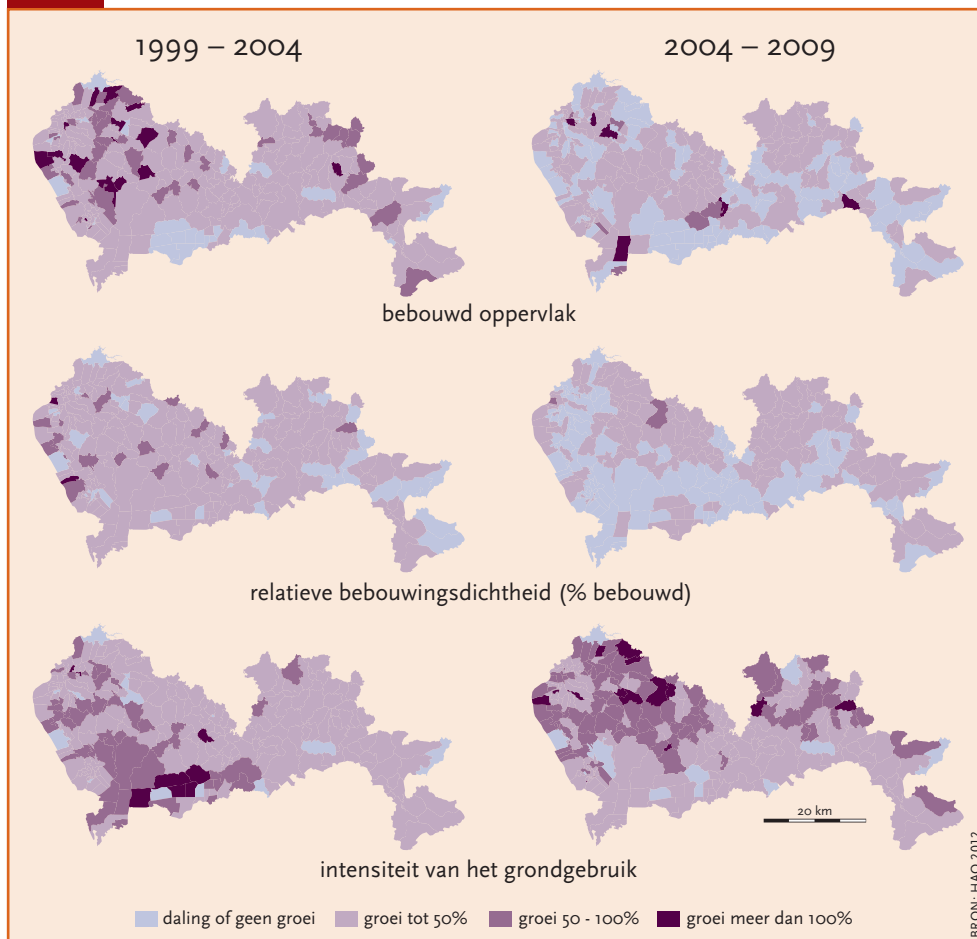
gelegenheid in (de omgeving van) de dorpen, en de afstand tot het centrum, de metro en de snelweg. In de formele stad bepalen deze variabelen voor een belangrijk deel de verschillen in vastgoedprijzen en daarmee de residuele grondwaarde (opbrengsten minus bouwkosten van vastgoed). Omdat de gebouwen in de dorpen niet (mogen) worden verhandeld, is er geen direct inzicht in de onderliggende grondprijzen. Het is echter plausibel dat de bebouwingsintensiteit de grondprijs weerspiegelt en het is zeker zo dat de huuropbrengsten hoger zijn naarmate er meer vierkante meters worden verhuurd per eenheid grondoppervlakte.

Herontwikkeling

Het *Masterplan of Urban Village Redevelopment* van de gemeente Shenzhen heeft als doel alle stadsdorpen te herontwikkelen tot integraal onderdeel van de stad. Dit is voor een deel ingegeven door de vaak beroerde kwaliteit van de bouwvoorraad, ernstige situaties ten aanzien van brandveiligheid en volksgezondheid, en al dan niet subjectieve waarneming van criminaliteit. Wat zeker ook meespeelt, is dat de stijgende opbrengsten en grondwaarde, die mede het gevolg zijn van de algemene stedelijke ontwikkeling en de omvangrijke overheidsinvesteringen, ten goede komen aan een zeer kleine gemeenschap die daar zelf niets aan bijdraagt. Doordat China geen onroerendgoedbelasting kent, is de stedelijke overheid voor haar inkomsten vooral afhankelijk van gronduitgifte.

In de plannen voor de herontwikkeling in 2005-2010 werden 137 dorpen geselecteerd voor gehele of gedeeltelijke herstructurering. Zo'n aanwijzing maakt het mogelijk het collectief grondbezit te onteigenen en met de houders van woonkavels te onderhandelen over verwerving van hun opstallen. Niet toevallig viel de keus op dorpen die in de voorgaande periode het meest waren gegroeid. Daar zijn de residuele grondwaarden het hoogst en daarmee ook de opbrengsten van de herontwikkeling. Na aanwijzing bleek de groei van het vloeroppervlak (de intensiteit van de bebouwing) zich eerder te versterken dan af te zwakken. De belangen van de lokale gemeenschap en de individuele vastgoedbezitters zijn groot. Ook in China betekent dat hoge kosten, grote problemen en veel vertraging in de verwerving van de grond. In 2010 constateerden Zacharias en Tang dat de stedelijke overheid van Shenzhen maar een fractie van de dorpsgrond en alleen op zeer strategische locaties heeft verworven en

Figuur 1: Toename van het bebouwde oppervlak, de relatieve bebouwingsdichtheid (% bebouwd) en de intensiteit van het grondgebruik in Shenzhen (1999-2009).





In deze *Urban Village* (Gangxia Heyuan, Shenzhen) werden in 2011 500 flats voor 70.000 huurders gesloopt. Hier komen een woon/winkeltoren van 350 meter, kantoren, winkels en parkeergarage. Het project moet in 2016 gereed zijn.



dat de daarmee gemoeide kosten opschaling van het programma verhinderen.

Toch doen vooral de stadsdorpen dicht bij het centrum in toenemende mate afstand van hun collectieve grondbezit, dat niet gebruikt mag worden voor woningbouw en waarop veelal fabrieken, winkels en andere (commerciële) voorzieningen zijn gerealiseerd. Veel dorpen zijn succesvol gebleken in deze ontwikkeling. Naast belangrijke woongebieden vormen ze ook belangrijke werkgelegenheidscentra voor zowel migranten als de lokale bevolking. Maar net als in de formele stad staat de traditionele maakindustrie onder druk door stijgende kosten voor arbeid en bedrijfshuisvesting. Veel bedrijven verhuizen naar terreinen in de perifere delen van de stad en zelfs daarbuiten. Buiten de SEZ blijken veel dorpen een autonome werkgelegenheidsfunctie te ont-

wikkelen, vooral als er veel ruimte is voor minder hoogwaardige functies. De herontwikkeling van bedrijventerreinen binnen de SEZ voor heel andere functies zoals grote winkelcentra en kantorencomplexen vereist andere expertise en een goede samenwerking met het stedelijke politieke en ambtelijke apparaat. Omdat bewoners minder zeker zijn van hun rechten op de collectieve gronden en er een kleiner individueel belang bij

Hoe hoog de huuropbrengsten nu ook zijn, herontwikkeling levert veel meer op

hebben, gaan ze sneller overstag wanneer de stedelijke overheid en private ontwikkelaars het collectief bezit willen overnemen. Het resultaat is dat de stadsdorpen bij het centrum in toenemende mate alleen een residentiële functie overhouden, terwijl verder verwijderde dorpen een meer divers grondgebruik en een sterkere lokale economie ontwikkelen.

Onder druk

In de toekomst zal ook de residentiële functie verder onder druk komen te staan. Hoe hoog de huuropbrengsten inmiddels ook zijn door het enorm intensieve grondgebruik, ze blijven toch lager dan de potentiële opbrengsten na formele herontwikkeling in hoogbouw en functieverandering. Het lijkt vrijwel onvermijdelijk dat de markt deze *rent gap* ooit te gelde zal maken. De lagere inkomens zullen ook zonder deze herontwikkeling uiteindelijk verdreven worden uit deze centraal-stedelijke gebieden, net zoals dat gebeurde in de *villages* op Manhattan.

De overige stadsdorpen vervullen echter nog steeds een belangrijke woon- en werkgelegenheidsfunctie voor migranten. Het gevaar dreigt dat juist deze dorpen in de volgende fase sneller ten prooi vallen aan sloop. Binnen de bestaande institutionele kaders lijkt dit onvermijdelijk. Een relatief kleine groep van oorspronkelijke bewoners ontvangt de baten van publieke investeringen in wegen, metro's en andere omgevingskwaliteit, zonder dat zij bijdragen aan deze investeringen. Onteigening en herontwikkeling is nu de enige manier voor de stedelijke overheid om te kunnen profiteren van die waardeverhoging. Alleen institutionele verandering biedt zicht op oplossingen. Zo geeft de introductie van een onroerendgoedbelasting de stedelijke overheid een belang in de verdere ontwikkeling van de dorpen en biedt deze meer rechtszekerheid voor de eigenaren van het vastgoed. Dit maakt investeringen in de kwaliteit en de economie van de dorpen mogelijk en voorkomt massale deportatie van migranten. Daarmee is de belangrijkste sociale kwestie in China echter nog niet opgelost. Zolang het hukousysteem het scherpe onderscheid tussen insiders en outsiders blijft maken, is de ontwikkeling van een meer inclusieve samenleving onmogelijk. •

Bronnen

- Hao Pu 2012. *Spatial Evolution of Urban Villages in Shenzhen*.
- Zacharias J. & Y. Tang 2010. Restructuring and repositioning Shenzhen, China's new megacity. *Progress in Planning*, 73 (4): 209-249.