

Advies 16 C van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) Hilversum, 08-03-2019

Advies 16 C : betreft de Gebiedsagenda 1221 met de drie deelgebieden als onderdeel van de Spoorzone [Zie **Advies 16**, dd. 30-06-2017; **Advies 16 A**, dd. 09-03-2018; **Advies 16 B**, dd. 25-01-2019].

Inleiding:

De tekst op p.77 van de Gebiedsagenda 1221, 28-02-2019 zou als inleidend motto kunnen dienen:
*“De bewoners zijn veel eerder dan tot nu toe gebruikelijk, betrokken bij de planvorming van de ontwikkelende partijen. [...]De gemeente heeft geleerd om vanuit een gelijkwaardige positie **beleidsambities in te brengen die van belang zijn voor de langere termijn of voor de hele stad**. Dit alles vraagt om het wederzijds geven van ‘ruimte’ en vertrouwen in een proces waarin niemand het alleen voor het zeggen heeft. [...] Dat is de ‘verborgen’ winst van het gebiedsproces”.*

De hoofddoelstelling van de aanstaande Omgevingswet is integrale benadering en samenhang. 'Het integrale denken staat voorop. Niet het sectorale.' De 1221-praktijk leert dat reflectie bij de participanten op het integrale niet voor de hand ligt.

De vraag die bij de invoering van de Omgevingswet 2021 wordt opgeroepen is: hoe ontwerp je een proces waarbij participatie en samenhang elkaar versterken? Een omvattend en bepalend gemeentelijk kader vooraf roept spanningen op. Een nieuwe balans tussen participatie en kaderstelling lijkt nodig.

De rol van de overheid moet zeker op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit opnieuw worden gedefinieerd.

Prealabele stedelijke uitgangspunten zijn onvermijdelijk op het gebied van het Verkeer, het Groen, het Spoor, de Bouwhoogtes, Waterbeheersing, Duurzaamheid, Circulariteit etc.

Die onderwerpen lenen zich door hun complexiteit en samenhang niet eenvoudig voor onderhandelingen in een participatieproces. De Gemeente voert daarbij regie maar laat het programma binnen die kaders aan het participatieproces over.

Centraal staat daarbij de vraag of die rol van de gemeente door de participanten geaccepteerd als een vast gegeven wordt.

Advies:

Ondanks het feit dat het hier de Gebiedsagenda 1221 betreft blijft het belangrijk om ons te realiseren dat het advies samenhangt met de beleidsambities voor het schaalniveau van *de hele stad en voor de langere termijn*. Dat heeft consequenties voor de vaststelling van de rol van de gemeente in de opeenvolgende fasen van de planvorming nieuwe stijl.

Het gemeentebestuur zal deze rol, vooruitlopend op de Omgevingswet 2021, uitdrukkelijk moeten vaststellen, zodat naderhand niet telkens kwesties ontstaan bij ad hoc participatievormen bij uiteenlopende ruimtelijke projecten. Vooraf moet een door de gemeenteraad vastgesteld protocol bekend zijn.

1. Na ons advies n.a.v. Voorbereiding Visie Spoorzone (16), gevolgd door ons advies Verkenning Integrale Aanpak Spoorzone (16A) , vervolgens ons advies n.a.v. de 8 projectontwerpen in de drie deelgebieden van 1221 (16 B) is nu de Gebiedsagenda 1221 (16 C) aan snee. Deze is het resultaat

van een voorbeeldig participatieproces waarbij door direct betrokkenen knelpunten en wenselijkheden naar voren zijn gebracht, geconcentreerd in zes centrale opgaven.

We moeten ons wel realiseren dat dit een leerproces is waarbij de bevindingen alsnog bewerkt en gewogen moeten worden. Het is te vroeg om dit 'Kompas voor de toekomst' te behandelen als eindresultaat.

2. Omdat een ruimtelijk kader vooralsnog ontbreekt waarbij principiële uitgangspunten de basis vormen voor een integraal plan is het moeilijk conclusies te trekken over wenselijke bereikbaarheid (verkeer en parkeren), vergroening, stedenbouwkundige structuren, allocatie van aan demografie gebonden (sociale) voorzieningen en diversificatie van wonen en werken.

3. Binnen het participatieproces, dat is ingezet als een pilot voor de toepassing van de Omgevingswet 2021, ontstaat voor de gemeente een dilemma. Moet zij van meet af aan als gelijkwaardige partij meespelen of moet zij aan de voorkant van het proces een aantal sturende elementen meegeven? Moet zij faciliterend optreden bij de gezamenlijke beraadslagingen over de ambities of moet zij vooraf voorwaarden als hoofduitgangspunten meegeven?

4. Binnen de Gebiedsagenda 1221 worden vooral binnenbuurtelijke kwesties op een ordentelijke wijze aan de orde gesteld. Binnen dit participatieproces heeft de gemeente in de rol van gelijkwaardig partner adequaat faciliterend gefunctioneerd.

5. Dat participatieproces kon als leerproces ook vorm krijgen omdat een achttal projecten in samenspraak met omwonenden, instellingen en marktpartijen verkend werden op hun mogelijkheden. Die projectontwerpen waren nodig om de participatie concrete inhoud te geven. Zonder die eerste schetsen zou dat proces abstract blijven. Nu ging het ergens over. Bovendien hoefden de initiatiefnemers niet nóg langer te wachten om met hun ambities aan de slag te gaan.

6. Nu deze Gebiedsagenda 1221 gereed is moeten de projectontwerpen alsnog geëvalueerd en herzien worden, willen ze aan de verworven (binnenbuurtelijke) inzichten en uitgangspunten voldoen.

7. Maar daarnaast moet de vraag gesteld worden hoe de implementatie van de Gebiedsagenda 1221 zich verhoudt tot de toekomstige stedenbouwkundigen hoofdstructuur die t.z.t. moet worden vastgelegd in een Omgevingsplan Spoorzone. De wijze waarop deze vraag in het participatieproces aan de orde wordt gesteld is cruciaal. De Raad bepaalt. Dit democratisch voorbehoud moet vooraf bekend zijn. Na een intensief participatieproces is toegeven aan cliëntelisme niet denkbeeldig. Dat kan voorkomen worden door het vooraf met alle betrokkenen eens te worden over de spelregels van het te volgen proces.

8. Bij de volgorde der dingen hoort een prealabele plicht voor de gemeente om een integraal kader aan het proces mee te geven. De hamvraag speelt rond het kip-ei verhaal: eerst kader dan participatie, of eerst participatie en dan kader?

9. Het is verleidelijk om binnen de Gebiedsagenda 1221 zaken tot in detail samen te regelen zonder de vraag naar stedelijke integratie te stellen, want die overstijgt al gauw de buurtbelangen. Om de belangen op stedelijk niveau veilig te stellen moet de gemeente de verantwoordelijkheid voor de

regie op zich nemen. Maar dat kan conflicteren met het nagestreefde participatiemodel. Afspraken vooraf over dit risico kan verderop in het proces zeer verhelderend werken.

10. Een voorbeeld van de afweging over een deelgebied in relatie tot het belang van de hele stad: de Groene Loper in het Oostelijk deel van de Spoorzone (1221) is een instrument om het binnenbuurtelijke verblijfsklimaat te verbeteren. Ontmoeting en interne verbinding moet werken als groene ader door 1221. Aan de westelijke zijde van de stad is ook sprake van een Groene Loper, maar die versterkt de oriënterende werking van stedelijke radialen. Twee geheel verschillende maatregelen binnen de ambitie van vergroening onder dezelfde benaming. Dat kan verwarrend werken. De contramal van de stedelijke bebouwing manifesteert zich als openbare ruimte. Een integraal onderdeel daarvan is de groene (gezonde) stad. De discussie over de buurt moet sporen met de discussie over de stad.

11. Een ander voorbeeld van een partiële opgave binnen de stedelijke structuur: de dwarsverbinding tussen de buurten geeft binnen 1221 meer sociaal verband. Dat is een goede zaak. Maar hoe wordt 1221 als deel van de Spoorzone met de westelijke stadsdelen ervan verbonden? Ook dat is een opgave, zelfs een van een hogere orde. Is er al een Spoorvisie of een mobiliteitsmodel beschikbaar die ontwikkelingen tot de planhorizon van 2030 in beeld brengen? Het aanbrengen van buurtverbindingen is iets anders dan het vaststellen van de stedelijke bereikbaarheid tussen oost en west, waarbij de barrièrewerking overwonnen zal zijn. Toch moeten die twee verbindingsaspecten niet in conflict met elkaar komen; liever nog: ze moeten in elkaars verlengde elkaar versterken.

12. ARK adviseert de kernkwaliteiten van de Gebiedsagenda 1221 als uitslag te accepteren van het participatieproces en die als ijkpunt te gebruiken voor de vaststelling van de stedelijke uitgangspunten.

Dat hiervoor een supervisor de bewaking krijgt (p. 71) is dat een goede zaak. Het lijkt ARK van belang dat deze functionaris in onafhankelijkheid met de onafhankelijk opererende ARK collegiaal overleg pleegt. De Gebiedsagenda is geen autonoom product maar ondergeschikt aan het integraal stedelijk verband van heel Hilversum. ARK adviseert niet te lang te wachten met het selecteren en het aanstellen van de man of de vrouw. (Profiel: ruim inzicht en ervaring in grootstedelijke projecten. Stevig in bestuurlijke, maatschappelijke en vakmatige discussies en erkend als overtuigende autoriteit binnen het ruimtelijk domein.)

13. ARK adviseert om de per hoofdstuk voorgenomen maatregelen in een plan van aanpak te concretiseren, dat wil zeggen dat de maatregelen binnen een tijdspad in een goede volgorde worden gezet en dat wordt vastgesteld wie wat tegen welk budget binnen welke tijd realiseert. Dit is te meer nodig omdat de vele wenselijkheden voor de Gebiedsagenda nog te zeer geformuleerd zijn als intenties, maar de participanten hebben er belang bij te weten met welke zaken, wanneer en onder welke condities gestart moet worden.

14. ARK adviseert de stedenbouwkundige aspecten van de acht projecten opnieuw te beoordelen en daar waar nodig op het niveau van de stedelijke ambities te brengen. Zie het ARK- advies 16 B (dd. 25-01-19) daarover. Dat vraagt om zorgvuldige benadering van de initiatiefnemers, want aan hen wordt opnieuw gevraagd te presteren.

15. ARK adviseert de gemeente om met het oog op de ruimtelijke kwaliteit zich uit te spreken over de hoogte van gebouwen en complexen. De aanduiding 2 + kap, of 3 tot 5 verdiepingen geeft onvoldoende richting aan wat deugdelijk is.

Hoogte accenten kunnen heel goed in het stedelijk patroon beredeneerd worden. Thema's daarbij zijn: het silhouet van de stad, de voet van hoogbouw en de concentratie van gemeenschappelijke voorzieningen (Entreepartij, Plinthoogte, Berging, Groen, Parkeren, Fietsen. Vuilafvoer, Windturbulentie). Veel steden hebben hun eigen hoogbouwbeleid (ook als de hoogte beperkt blijft).

Opmerking per hoofdstuk (soms ook in de bovenstaande adviespunten verwerkt):

Hoofdstuk 1

01. De horizon van het plan reikt tot 2030; dat vereist een visie op de context van het gebied die nog veel verder reikt.
02. Wat zijn de feitelijke mogelijkheden en kansen per ontwikkel locatie?
03. Hoe gaat er straks worden getoetst aan de Gebiedsagenda?

Hoofdstuk 2

01. De beschouwing over het ontstaan van deze zijde van het spoor is helder, en een goede illustratie van het feit dat de ontwikkeling van de desbetreffende buurten niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een samenhangende groei van Hilversum als geheel.
02. Wanneer de raad de bevindingen overneemt zoals geformuleerd in de 6 kernkwaliteiten vergt dit bij verschillende deelontwikkelingen nog een behoorlijke doorwerking in de plannen. ARK zou dat toejuichen omdat verschillende initiatiefnemers tot op heden onvoldoende blij hebben gegeven van begrip voor hetgeen er leeft in de buurt en dat nog niet hebben vertaald in hun plannen.

Hoofdstuk 3

01. Blz. 20: de arcering geeft alleen de feitelijke locaties aan waar nu initiatieven spelen. Zou de arcering in de Kleine Driftbuurt niet ruimer moeten worden getrokken aan de zijde van het spoor, want feitelijk zou de totale zone van 1221 grenzend aan het spoor meegenomen moeten worden (en ook nog eens in samenhang met de andere zijde van het spoor waar van alles te doen is).
02. Blz. 21: overal 4/5 lagen als uitgangspunt? Een gebouw van 4/5 lagen toont zich over het algemeen lomper en forser dan van eenzelfde gebouw met 3/7 lagen. Het is beter om per locatie te bekijken wat de beste oplossing is, zowel horizontaal als verticaal, en niet op voorhand 4/5 lagen als richting meegeven.
03. Blz. 22: de bedoeling van deze tekening is onduidelijk.
04. Blz. 23: 'ontwikkelen vanuit het bestaande', zie ook blz. 29 "ontwikkelplannen per locatie maken'. Feitelijk zou dat eerst voor 1221 als geheel moeten worden gemaakt. Typisch een taak voor de aan te stellen supervisor? Vervolgens kan dan vanuit die samenhang iets worden gezegd over de kansen en mogelijkheden op de onderscheiden locaties. Zolang het initiatief per locatie uitsluitend bij de ontwikkelaars blijft liggen zal er bij de doorwerking van de inbreng van de buurtbewoners weinig kans zijn op verbetering.
05. Blz. 24: de tekening beoogt het Entreegebied aan te geven, maar de aandacht wordt afgeleid door de silhouet tekening aan de onderzijde. Dat silhouet houdt nogal een belofte in, en loopt behoorlijk voor de muziek uit. Is dat wel de bedoeling? Is er een meer wervende term voor 'Entreegebied' voorhanden? Klinkt erg planologisch.

Hoofdstuk 5

01. Alle nadruk ligt op het realiseren van een groene loper in 1221. Dat is ook een uitgesproken wens. Daarom is die aandacht ook terecht. Maar daarmee is blijft het noodzakelijke herstel

van het structurerend groen langs de oude radialen van Oost onderbelicht, terwijl dit punt in de gesprekken wel degelijk aan de orde kwam. Bovendien wordt niet duidelijk gemaakt wat de betekenis is van de groene loper in de hoofdgroenstructuur van Hilversum als geheel.

02. Op blz. 45 wordt gesteld dat in de plannen voor het Venetapark 'wordt voorgesorteerd' op het realiseren van een groene omgeving. Dat is een riskante uitspraak omdat het suggereert dat groen binnen de plannen een overtuigende belofte inhouden. In ieder geval is dat met de huidige plannen twijfelachtig.

Hoofdstuk 6

01. Op blz. 61 wordt gesproken over gemeentelijke parkeernormen voor 'het centrum' en 'de schil'. Maak concreet hoe die op dit moment ruimtelijk uitpakken en wat de verwachtingen voor de toekomst zijn.

Hoofdstuk 7

01. Bij de korte omschrijving van de taakverdeling supervisor / ARK is het nuttig om aan te geven dat er een verantwoordelijkheid ligt om de ontwikkelingen binnen 1221 te wegen en te beoordelen binnen nader te formuleren randvoorwaarden die ook voor de gemeente Hilversum als geheel gelden.