

Advies 23 A van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) Hilversum, 07-02-2020

Betreft 'Voortgang Omgevingsvisie' gepresenteerd door Peter Prins (zie advies 23* betr. het bestuurlijk Plan van Aanpak Omgevingsvisie, dd. 05-07-2019). Het ARK-advies 16C van 08-03-2019 betreft de Spoorzone en het participatieproces dat als pilot op gebied 1221 is toegepast.

* NB. Advies 21 met dit onderwerp heeft een foutieve nummering: moet zijn > advies 23)

Inleiding

Onlangs heeft de Eerste Kamer een aantal pijnpunten benoemd inzake de Invoeringswet Omgevingswet vooruitlopend op het voorgenomen besluit tot vaststelling van de Omgevingswet, die dan op 1 januari 2021 van kracht zou worden. Men is ongerust over de voortgang van het Digitaal Stelsel, vreest vrijblijvendheid c.q. te grote vormvrijheid van de burgerparticipatie waardoor het recht van de sterkste partij zwakke partijen kan verdringen, mist van rijkswege de regierol bij de ambitieuze ruimtelijke opgaven (bouwlocaties, energietransitie en klimaatadaptatie) en signaleert achterstand bij het merendeel van de gemeenten (capaciteit, cultuuromslag en financiën). Deze bevinding zou er toe kunnen leiden dat eind juni toch besloten wordt de invoering van de Omgevingswet wederom uit te stellen.

Hilversum werkt voortvarend aan haar Omgevingsvisie die voorziet in een integrale beschrijving van de beoogde ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Hilversum met een planhorizon tot 2040. Hilversum behoort niet tot de gemeenten die bij de voorbereiding tot de invoering van de wet achter blijven. Hilversum heeft veel werk verricht aan de voorbereiding van de invoering van de wet en anticipeert daarop planmatig. Dat blijkt uit het werkdocument '*Omgevingsfoto gemeente Hilversum. Analyse t.b.v. de Omgevingsvisie*', uit de presentatie van het Rapport van de MER-Commissie van 18 december 2019 : '*Omgevingsvisie Hilversum. Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*' en uit het rapport over de raadpleging van het '*Burgerpanel Hilversum*', november 2019.

Basaal bij de uitvoering van de wet staat de ruimtevraag in het besef dat die ruimte slechts beperkt beschikbaar is en dat daarom verantwoorde keuzes noodzakelijk zijn. Elke ruimtelijke ingreep moet leiden tot een duurzame voorziening die voor de leefomgeving meer veiligheid, gezondheid en comfort oplevert. Bovendien wordt in draagvlak voorzien door een specifieke vorm van burgerparticipatie. Daarvoor is een integrale visie en aanpak nodig.

Advies

Omgevingsfoto

Het werkdocument '*Omgevingsfoto gemeente Hilversum*' is een sterk stuk dat een concreet beeld oproept van de feitelijke fysieke leefomgeving van Hilversum. Het geeft in cijfers en kaartbeelden een overzicht van alle kritische factoren die op de kwaliteit van de leefomgeving betrekking hebben. Het is als werkdocument een prachtig naslagwerk met waardevolle informatie.

ARK gaat er van uit dat men bij de raadpleging van het kaartmateriaal door in te zoomen de noodzakelijke verfijning zal aantreffen (p. 18,19,26 etc.).

De hoofdstukken 'Wonen' en 'Economie en werkgelegenheid' (p. 74-112) roepen de vraag op waar in het bestaand stedelijk gebied het huidige ruimtebeslag veranderbaar is ten behoeve van de toekomstige ruimtevraag.

Concretisering van de mate van 'veranderbaarheid' van de verschillende wijken en buurten is nodig om zicht te krijgen op de middelen waarmee kan worden gestuurd, zowel in termen van kwaliteit (verbetering leefbaarheid / sfeer / doelgroepen / revival enz.) als in kwantitatief opzicht (laadvermogen / bijdrage aan ambitie om 10.000 woningen te bouwen en 10.000 banen te scheppen).

Het streefmodel van de compacte stad is voor Hilversum en haar taakstelling de enige weg om het beoogde resultaat ruimtelijk te realiseren. Hilversum kan immers geen kant uit omdat het ligt ingeklemd binnen waardevolle natuurgebieden. De denkrichting hierbij zou kunnen zijn dat alle bouwsels die minder dan 50% functioneren op termijn vragen om een alternatieve invulling. Veranderbaarheid kan in een proefgebied concreet in beeld worden gebracht. Tijdig anticiperen en het verwerven van draagvlak voor intensief ruimtegebruik zijn daarom in het participatieproces noodzakelijke voorwaarden.

Inventarisatie op wijk- en buurtniveau kan een typologie van gebouwen en complexen in beeld brengen die geschikt is om via strategische herbestemming of vervanging nieuwe ruimte te scheppen (zie p. 93). Vraagstukken rond verhoging en verdichting kunnen dan beter op maat besproken worden. Op p. 76 wordt ingegaan op ruimtelijke differentiatie (tabel 9.1) maar de gegevens blijven te algemeen om operationeel van betekenis te zijn. Het is aan te bevelen een *Ruimtelijke Contramal* in beeld te brengen waarin Hilversum haar veranderbaarheid inventariseert en analyseert. Hierbij zou het op p. 145 gesignaleerde gemis aan een beeld over 'sociale veiligheid' alsnog in kaart gebracht kunnen worden, want waar veranderbaarheid aan de orde is gaat het meestal om slecht functionerende plekken.

Aan het formuleren van de mobiliteitsopgaven is het stuk nog niet toe (zie hoofdstuk Bereikbaarheid en Mobiliteit p. 95 -111). Het strekt niet verder dan een eerste deelrapportage. De bespreking en workshops rond 1221 Spoorzone in 2019 lieten zien dat bijvoorbeeld de parkeernormering en het effect van andere vormen van mobiliteit telkens terugkerende discussiepunten bleken bij vrijwel iedere grote en kleine locatie binnen dat gebied. In een eerder advies (16 A, dd. 02-04-18) benadrukte ARK het belang om op bestuurlijk niveau over de toekomst van het spoor in Hilversum (en Bussum) te spreken met als doel de barrièrewerking van en rond het spoor op te heffen.

Als Hilversum slim omgaat met de beperkte ruimte die haar ter beschikking staat kan zij rekenen op steun van de Metropool Regio Amsterdam (MRA) bij de ontwikkeling van het sleutelgebied. Dat betekent dat de gemeente in de nabije toekomst met hulp van de MRA haar taakstelling uit zal voeren (10.000 woningen en nieuwe 10.000 banen tot 2040) waarbij de Hilversumse schaal maatgevend is. Het sleutelgebied omvat het Arenapark, de Spoorzone, het Stationsgebied, het gedeelte langs de rails in Noord en het Media Park. De actiepunten uit het Sleutelgebied moeten dan wel onderdeel worden van de Omgevingsvisie.

Het werkdocument Omgevingsfoto is een momentopname dat bij groeiend inzicht per thema aangepast c.q. aangevuld kan worden. Als zodanig is het een uiterst nuttig planologisch instrument. De vraag blijft wel: hoe kan men deze basiskennis en de vorderingen van de ruimtelijke ontwikkelingen van de leefomgeving bij voortduring aan de procesdeelnemers overbrengen?

MER Omgevingsvisie Hilversum

Het voorliggend MER-advies is goed bruikbaar omdat het in een vroeg stadium aangeeft wat de inhoud van een op te stellen MER moet bieden. Integrale ruimtevraag en participatie staan als aandachtspunt inhoudelijk centraal, maar het proces en inzicht in het speelveld waarmee de cultuuromslag vorm krijgt moet nog verder ontwikkeld worden.

De Omgevingswet legt de taak tot participatie bij de initiatiefnemer. Gedurende het proces behoudt de overheid wèl een rol om het samenhangend en duurzaam belang op gemeentelijk niveau te bewaken.

Waar partijen in het participatieproces tijdens de strijd om het eigen belang in de knel komen bij gebrek aan macht en/of middelen is het te overwegen om ARK een objectieve en onafhankelijke ombudsfunctie/mediation toe te kennen. In het pilotgebied 1221 kan de vraag naar de juiste rolverdeling ervaring worden opgedaan.

Het is een goed idee om de MER-commissie voor nader beraad uit te nodigen. Deze kan zich dan uitspreken over het proceskarakter van het Plan van Aanpak met de veranderde rolverdeling, de gemeentelijke positie, de cultuuromslag en het participatiemodel.

Wat het proceskarakter en de daarbij van belang zijnde communicatie betreft: in het Plan van Aanpak is het van belang dat het taalgebruik moet worden afgestemd op een eenduidige betekenis van de gebezigde terminologie. Begrippen als 'hoogbouw', 'dichtheid', 'ruimtelijke kwaliteit' en 'identiteit' worden door de verschillende doelgroepen volgens eigen maatstaf naar waarde gewogen. In een participatieproces kan de discussie over dit soort thema's behoorlijk uit de hand lopen. De MER-commissie dringt dan ook aan op een duidelijke en eenduidige terminologie (p. 5). Een consistente verklarende woordenlijst en objectieve toelichting bij gehanteerd jargon kan helpen om miscommunicatie te vermijden.

Tijdens de presentatie van Peter Prins werd gediscussieerd over de ambitie van 'ruimtelijke kwaliteit' die zou moeten passen bij de identiteit van Hilversum. Een van de kenmerken van de bebouwing van Hilversum is de bewuste keuze voor architectuur en stedenbouw, die vanaf 1917 werd beheerst door de ontwerphand van stadsarchitect W.M. Dudok. Vanuit het oogpunt van culturele continuïteit zou men de ambitie van ruimtelijke kwaliteit voor Hilversum kunnen labelen als 'Dudok 2.0'. ARK vindt deze formulering vanwege zijn trefzekere beknoptheid heel geschikt. Over welke nieuwe stedenbouw en architectuur gaat het dan waarbij de kwaliteit (meer dan) gelijkwaardig is aan de huidige structuur van wijken en buurten? Via een zorgvuldig en kritisch Beeldkwaliteitsplan op stadsniveau kan men meer zicht krijgen op de geambieerde ontwerpqualität onder het label 'Dudok 2.0'. Dit onderwerp is heel geschikt om er een brainstorm over te organiseren of een prijsvraag uit te schrijven.

Eenzelfde soort identiteitsvraag past ook bij bovengenoemde begrippen 'hoogbouw' en 'dichtheid'. Deze begrippen zullen te pas en te onpas worden opgevoerd in allerlei discussies over een wenselijke woon- en werkomgeving. Het is dan ook de moeite waard naar een concrete beeldvorming toe te werken die rekening houdt met de omstandigheden per locatie en die op stadsniveau beantwoordt aan de ambitie 'Dudok 2.0'. Bij de thema's hoogbouw en verdichting stuit men op een dilemma. Betekent de verdichtingsopgave verdere verstening of een verbeterde passendheid van voorzieningen? Dit laatste kan op verschillende manieren bv. door eenheden te verkleinen en complexen te verhogen. Per gebied zullen de veranderende demografische kenmerken aanleiding zijn voor een aangepast voorzieningspakket.

Een ambitieuze taakstelling tot 2040 - waarbij binnen een beperkt oppervlak het motto 'Ruimte Centraal' geldt - heeft als directe consequentie dat inbreiding nu in recordtijd moet worden gerealiseerd terwijl dat proces vroeger zeer geleidelijk groeide. Een dergelijk veranderingsproces moet gepaard gaan met een transparante acceptatiestrategie waarbij nut en noodzaak telkens overtuigend kan worden aangetoond.

Als men het stedenbouwkundig instrumentarium op de taakstelling loslaat is er meer mogelijk dan op het eerste gezicht voor de hand ligt. Bij verdichting speelt een aantal maatregelen een belangrijke rol:

- meervoudig ruimtegebruik door stapeling of een mix van functies van werken, winkels en wonen;
- hergebruik en revitalisatie van gebouwen die niet of maar gedeeltelijk functioneren;
- bij sloop van oude bebouwing het opnieuw kritisch omgaan met het thema hoogte;
- het langzaam maar zeker op buurtniveau bij inbreiding gezamenlijk de hoogte in is ook een optie;
- opschuiven naar rooilijnen waar dat kan met behoud van ruimtelijke kwaliteit;
- het op een andere wijze benutten van binnenterreinen;
- het onder, op en boven het maaiveld bouwen;
- het optoppen van flats waar wenselijk en mogelijk;

- wonen boven winkels.

NB. Het centrum van Hilversum is gaandeweg in 200 jaar gegroeid van één laag met kap naar 2 of 3 lagen met kap, tot plaatselijk naar 6 lagen, bv. op de Kerkbrink, al of niet in samenhang met de directe omgeving. Het is hierbij van belang dat men zich bedient van een streefbeeld in plaats van een willekeurige en lijdelijke gedoogcultuur. Regie op ruimtegebruik is noodzakelijk.

Wanneer een buurt vergrijst kan men met het oog op 2040 anticiperen door de inkleuring van de leefstijl te veranderen door geleidelijke vervanging en aanpassing van voorzieningen. Zo'n buurt krijgt nieuwe kansen, waarbij dan wel flankerend huisvestingsbeleid nodig is: bijvoorbeeld kleine huishoudens in de plaats van grote huizen en een ander pakket collectieve voorzieningen, die dan primair gericht zijn op de leefstijl van de nieuwe generatie bewoners en gebruikers.

Gezien de planhorizon 2040 en de taakstelling voor wonen en werken is het raadzaam niet te makkelijk bepaalde wijken en buurten uit te sluiten vanuit een visie op veranderbaarheid. Ook in de villawijken staan wellicht panden op grote kavels waar vervangende nieuwbouw goed op zijn plaats zou kunnen zijn. Als bij wijze van spreken 100 grote villa's getransformeerd worden naar clusters van 8 tot 10 woningen dan gaat het wel over een substantiële bijdrage aan die taakstelling.

Op p. 12 wordt de term 'stadsnatuur' als complement van de omringende natuur gelanceerd. Dat is een interessant begrip want bij verdichting van de stad lijkt het groen het van de bouw te verliezen, maar met een ecologische aanpak van tuinen en hagen komt er meer ruimte voor biodiversiteit.¹ Natuurinclusief bouwen betekent minder verharding in tuinen en meer aandacht voor de 'actie steenbreek'. Het 30ger jaren begrip 'tuinstad' krijgt daarmee een nieuw perspectief. De ambitie is vergroening van de stad waardoor die veiliger en gezonder wordt. Koppel die ambitie aan een stapsgewijze verbeterproject en maak aantoonbaar wat dit oplevert. Ruimtelijke knelpunten kunnen ook het voordeel hebben dat ze uitnodigen om nieuwe kansen te benutten, waarbij het de kunst is om een collectief enthousiasme te genereren.

Burgerpanel Hilversum

Raadpleging van het Burgerpanel Hilversum is als graadmeter een uitstekend instrument om te weten te komen in welke mate de inwoners van Hilversum bekend zijn met de in ontwikkeling zijnde Omgevingsvisie. Daarnaast leveren enquêtes onder het Burgerpanel bijzonder bruikbare gegevens op over bestaande opvattingen m.b.t. ruimtelijk relevante onderwerpen en het opstellen van de interactieve kaarten.

Het is van belang dat dit panel zich zo evenwichtig mogelijk verhoudt tot de diversiteit van de bevolking.

[ARK: Fons Asselbergs, Hans Ruijssenaars, Stef Veldhuizen)

¹ Zie als toegift in de bijlage hoe de bewoners de binnenstedelijke vergroening van Harderwijk vorm geven.

Bijlage (toegevoegd als een interessant illustratief voorbeeld; sterk ingekort bericht)

Zo inspireert Harderwijk tot vergroenen

De zoveelste motie voor een aansluiting bij wéér een maatschappelijk initiatief. Dat was wat Niek Heijboer, vormgever/adviseur Stad & Landschap, in eerste instantie dacht toen er een Steenbreekmotie in de gemeente Harderwijk was aangenomen. Inmiddels is het een succes en heeft Harderwijk er diverse groene initiatieven bijgekregen, zoals tijdelijk groen bij huizen die gesloopt gaan worden.

Een van de redenen dat gemeente Harderwijk met Steenbreek aan de slag ging, was het enthousiasme van Ingrid Klooster, betrokken bewoner en eigenaar van de Mandela Tuin. Klooster, die bij het interview in de tuin van het stadhuis aanwezig is, vertelt: 'Harderwijk kent een aantal versteende wijken.

Laagdrempelig

Heijboer: 'De kracht van Steenbreek is dat het laagdrempelig is. Bewoners maak je niet enthousiast met allerlei beleidsdocumenten, die vanuit visie en strategie voor de lange termijn natuurlijk wel belangrijk zijn. Daarom willen we meer voorbeeldtuinen aanleggen. De volgende stap is een permanente inspiratietuin met bordjes met plantennamen bij de planten, zodat mensen hier ideeën kunnen opdoen. Door de mogelijkheden te laten zien, maak je mensen enthousiast. Daarnaast is de kracht dat je direct moet overgaan tot actie, waarbij je het ook laagdrempelig aanvielt. Inwoners raken dan gemotiveerd.'

'Door in het groen samen te werken, komen mensen weer met elkaar in contact'

Hierdoor zie je dan ook dat de verschillende werkerreinen bij elkaar komen. Voorheen werkte Heijboer voornamelijk monodisciplinair vanuit zijn eigen groene werkveld. Nu werkt hij met collega's uit bijvoorbeeld het sociale domein. 'Dus je ziet dat de Steenbreek zich als olievlek verspreidt zowel binnen als buiten de organisatie', vertelt Heijboer.

Voordat de gemeente aan de gang ging met Steenbreek, was Heijboer sceptisch. 'De reden dat ik sceptisch was, had ermee te maken dat er medio 2018 veel kleine moties werden ingediend, met grote politieke gebaren, waarvan de toegevoegde waarde niet altijd duidelijk was en ook nog eens veel werk vroeg. Dus toen de Steenbreekmotie voorbijkwam, dacht ik in eerste instantie dat het enkel ging om het gebruikmaken van een site en een folder, daar zat ik absoluut niet op te wachten. 'Nu ervaar ik wat de toegevoegde waarde van Steenbreek voor Harderwijk is.'

Groen in de publieke ruimte

Welke andere acties staan er de komende tijd gepland? Heijboer: 'We hebben vlak voor de zomer onze geveltuinenactie bekendgemaakt. Inwoners uit het centrum die daar interesse in hebben, kunnen zich melden bij de gemeente. Wij zorgen ervoor dat er nette stenen bandjes worden geplaatst en mensen kunnen hun eigen planten kopen die ze vervolgens bij ons kunnen declareren. Wij waren in aanvang van plan om bij de geïnteresseerden een ontwerp te maken, maar het succes is groter dan verwacht. We zitten nu op ruim honderd inschrijvingen en daarom hebben we twee standaard inspiraties gemaakt: een voor de zon en de ander voor de schaduw met elk zes voorbeeldplantcombinaties. Mochten de bewoners extra advies willen, dan doen we dat.'

Mensen worden vooral erg blij van groen. De kracht van Steenbreek is volgens Ingrid Klooster dat het, naast de samenwerking in de eigen gemeente met allerlei partijen, een landelijk initiatief is waardoor je ook veel kennis en ervaring van andere gemeenten kunt opdoen.

De nadruk in dit gesprek met Heijboer en Klooster ligt nu op de private ruimte, maar Heijboer laat desgevraagd ook weten dat de vergroening in publieke ruimte zeker de aandacht van de gemeente heeft. 'Het bevorderen van de biodiversiteit is een speerpunt. We zijn volop bezig met de omvorming van strakke gazons naar bloemrijke bermen, waar biodiversiteit dus een zeer belangrijk aandachtspunt is. En als je bedenkt dat circa vijftig procent van het grondoppervlak van de gemeente particulier eigendom is, dan loont het om aandacht te vragen voor een groene inrichting om zo met elkaar te zorgen voor een leefbare en klimaatbestendige stad.'

Het mooie van de Steenbreekacties is dat je door samen te werken de betrokkenheid in een buurt versterkt, eenzaamheid probeert tegen te gaan. Daarnaast draagt het ook bij aan een mooie, meer biodiverse en klimaatadaptieve omgeving.