

Advies 24 van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) Hilversum, 15-05-2020

Betreft: Strategie spoorgebied 2040, gepresenteerd door Eric Bakker, ambtelijk opdrachtgever

Inleiding

Het werkdocument 'Omgevingsfoto gemeente Hilversum' is een belangrijk werkdocument met waardevolle informatie waarmee een concreet beeld wordt opgeroepen 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 levert de noodzakelijke inventarisaties op grond waarvan een maatschappelijke en ruimtelijke strategie van verbetering en versterking kan worden ingezet.

De reeds ingezette verstedelijking met name in en rond het Spoorgebied van Hilversum (rondom de drie treinstations als cluster van OV-knooppunten) vraagt om een integrale aanpak met aandacht voor wonen, werken, demografische ontwikkeling, bereikbaarheid, voorzieningenniveau, sociaal domein, openbare ruimte, verduurzaming van het woningbestand, behoud van de cultuurhistorische waarden, vergroening, klimaatadaptatie en energietransitie. Deze opgave stelt Hilversum voor een expliciete stellingname en vergt een proactieve regie met een planhorizon tot 2040. Deze aandachtsvelden reiken verder dan de grenzen van Hilversum. Zij maken deel uit van de noordflank van de randstad, waarvan Hilversum deel uitmaakt en waarin Hilversum steeds meer een rol vervult.

Dat is de directe aanleiding om bestuurlijk positie in te nemen en lijnen uit te zetten voor de toekomst die passen in maat en schaal van Hilversum.

De maatschappij verandert. Om de diversiteit in de werkgelegenheid te bevorderen zijn nieuwe multifunctionele woonwerkgebieden nodig. Nu al dreigt een maatschappelijke uitsluiting van jongeren bij het vinden van werk en huisvesting. De infrastructuur, waarbij de Gooilijn scheidt en de buitenring knelt, loopt vast en vraagt om een duurzame oplossing.

De maatschappelijke en ruimtelijke opgave is dermate omvangrijk en complex dat dat alleen in samenwerking met rijk, provincie en in regionale context kan worden opgepakt.

In ons advies 16 A (Verkenning integrale aanpak Spoorzone dd. 09-03-2018) noteerde ARK hierover het volgende: *In het gepresenteerde planproces ontbreekt een preambulaire fase waarin de allesomvattende vraag wordt gesteld op welk schaalniveau de barrière rond het spoor in Hilversum geproblematiseerd moet worden en welke ruimtelijke middelen nog beschikbaar zijn om de barrière definitief op te heffen. De ambitie om dit probleem fundamenteel op te lossen vergt het maken van vergaande keuzes die ook regionaal, provinciaal en op rijksniveau betrokkenheid vergen en waarvan de realisatie meerdere collegeperiodes zal beheersen.[...] De toenemende druk op de Gooilijn zal uiteindelijk een oplossing afdwingen. Beter is het hierop proactief te anticiperen en de overheden vroegtijdig te confronteren met de situatie, omdat de realisatie van een oplossing jaren kan duren. Langer uitstel van een besluit kan leiden tot het blokkeren van elke vorm van oplossing op termijn.*

Omdat de Metropool Regio Amsterdam (MRA) de gestapelde opgave regio-breed heeft opgepakt heeft Hilversum zich in december 2019 als negende partner van MRA aangemeld om de eenmalige kans te benutten en als sleutelgebied voor de komende 20 jaar deel te nemen aan de investeringsagenda voor de verstedelijking van het Rijk. De Hilversumse gemeentebegroting is daartoe ten ene male niet toereikend.

De vraag daarbij is: wat is de bijdrage van Hilversum voor de taakstelling van de MRA en wat levert de status van sleutelgebied binnen MRA Hilversum op tot het jaar 2040? Kortom de afweging over nut en noodzaak en de weging van het momentum moeten nú gemaakt worden.

Advies

Vanuit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt van rijkswege aangedrongen op een verstedelijkingsstrategie waarbij voor Hilversum, gezien zijn omringende waardevolle natuur, het inzicht op het binnenstedelijk ontwikkelpotentieel moet worden verkregen. Bij gelijktijdig behoud van alle stedenbouwkundig waardevolle gebieden moet worden gezocht naar verbeterpotenties waar de bebouwing sleets en onvoldoende toekomstbestendig is. Op termijn kan gebruik van Voorkeursrecht Gemeente ook een strategisch middel zijn. Het zijn veelal gebieden van voor de oorlog of uit de wederopbouw die weliswaar tijdens de totstandkoming van Dudoks tuinstad de nodige economische impuls hebben gegeven, maar die nu aan herbestemming of vervanging toe zijn. Daarvoor is een strategisch saneringsplan nodig dat planmatig en zorgvuldig de volgende 20 jaar met dezelfde stedenbouwkundige precisie wordt uitgevoerd als waarmee Dudok destijds werkte, maar dan op moderne leest geschoeid.

Een groot verschil met de stedenbouw van toen is dat verstedelijking in onze tijd niet meer berust op het uitgangspunt van CIAM (1923): scheiding van wonen en werken, maar dat gestreefd wordt naar de geconcentreerde integratie van stedelijke functies.

Dat betekent dat de functies wonen, werken, maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte (voor mobiliteit en groen) niet meer in gescheiden kolommen maar geïntegreerd en in compact gemengd verband tot stand komen. Met name langs het hele spoortracé en de daarmee samenhangende gebieden leent de Spoorzone zich voor een intensieve kwaliteitsverbetering, zeker ook omdat de Spoorzone een aaneenschakeling is van OV-knooppunten en -verbindingen. In dat licht zou een aantal thans in beweging zijnde initiatieven in wijk 1221 geoptimaliseerd kunnen worden. Het zou de informatie completeren als aan het raadsvoorstel een kaart van het sleutelgebied met de nodige toelichting wordt toegevoegd.

Een ruimtelijke blauwdruk zou voor de beeldvorming wellicht op korte termijn een zekere bevrediging en een soort van zekerheid geven maar iedereen weet dat zo'n toekomstbeeld in de komende twintig jaar een paar keer over de kop gaat. Beter is het om als kompas voor de toekomst de te formuleren scenario's te baseren op harde ruimtelijke en maatschappelijke uitgangspunten van een verstedelijkingsstrategie, bij de gefaseerde realisering daarvan strikt regie te voeren en optimaal het participatiemodel van de nieuwe Omgevingswet in te zetten bij de uitvoering daarvan.

De status van sleutelgebied vergt een aanvangsperiode om de ruimtelijke consequenties van de beoogde uitgangspunten geïntegreerd in beeld te brengen. Ook in het overig bestaand stedelijk gebied zijn sleetse elementen te vinden die volgens de zelfde uitgangspunten beoordeeld kunnen worden om ze in relatie tot hun omgeving sociaaleconomisch te vernieuwen. Ook deze vervanging van woon- en werkruimte kan als onderdeel van de opgave binnen de verwachtingen van de MRA gerekend worden.

De formulering van die uitgangspunten resulteert in feite in een vast te stellen ambitiedocument van de gestapelde opgaven, waarvoor in het najaar de Raad van Hilversum de taakstelling op zich neemt. In het najaar besluit het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO-MIRT) tevens over de MRA sleutelgebieden, waarmee Hilversum als prioriteitsgebied toegang krijgt tot de te plannen Rijksinvesteringen.

Het belang voor het MRA van deze inzet van Hilversum is dat de noordvleugel van de randstad consistent versterkt wordt in de functies wonen, werken, sociale voorzieningen en mobiliteit.

Communicatie en beeldvorming

Prealabele stedelijke uitgangspunten zijn onvermijdelijk op het gebied van het verkeer, het spoor, het groen, de waterbeheersing, duurzaamheid, circulariteit etc.

Door hun complexiteit en samenhang lenen die onderwerpen zich niet eenvoudig voor onderhandelingen in een participatieproces. De Gemeente moet daarbij regie voeren. Bij de volgorde der dingen hoort de gemeente een integraal kader aan dat proces mee te geven. Hier doet zich een typisch kip-ei verhaal voor: eerst kader dan participatie, of eerst participatie en dan kader? Bij dit dilemma moet de gemeente aan de voorkant van het proces een aantal sturende elementen meegeven. Vanwege de landelijke belangen binnen de regio adviseren wij in dit geval om het participatieproces vanuit een bestuurlijk kader in te zetten. (Zie ook: Advies 16 C, dd. 08-03-2019).

Over welke nieuwe stedenbouw gaat het waarbij de ruimtelijke kwaliteit past bij Hilversum 2040? ARK adviseert deze identiteitsvraag onderdeel te laten zijn van de ruimtelijke en maatschappelijke uitgangspunten van een verstedelijkingsstrategie. Dat zou de 'mits' zijn waaronder Hilversum aan MRA deelneemt.

Hilversum is al enige tijd bezig aan verbeterplannen. Begrippen als compactheid, maat en schaal, hoogbouw en dichtheid dienen in de uitgangspunten helder gecommuniceerd te worden, waar mogelijk met reële referentiebeelden. De bestaande waarden (voorzieningen, natuur, cultuur etc.) die behouden en versterkt worden dienen concreet in beeld gebracht te worden. Te pas en te onpas zullen ten aanzien van deze aandachtspunten schrikbeelden worden opgeroepen terwijl het juist heel goed mogelijk is garanties in te bouwen om de ruimtelijke kwaliteit en het voorzieningen niveau van Hilversum te versterken.

De communicatie over de verbeterperspectieven kan niet duidelijk genoeg zijn omdat bij een te kiezen keerpunt als waar Hilversum nu voor staat de vrees voor planvorming imaginaire vormen dreigt aan te nemen, waarbij getallen zonder inhoud en zonder tijdsbesef een eigen leven gaan leiden. De verwachting van tientallen woontorens is alleen al ongegrond omdat de raad kan beslissen dat ze er niet komen. Het is bovendien niet nodig: 500 woningen gemiddeld per jaar is binnen een aanvaardbaar profiel van het bestaand stedelijk gebied mogelijk zonder het Hilversum van Dudok tekort te doen. Veel steden hebben hun eigen hoogbouwbeleid (ook als de hoogte op accenten na tot 6 + beperkt blijft). Hoogte-accenten kunnen heel goed in het stedelijk patroon beredeneerd worden. Vraagstukken rond verhoging en verdichting kunnen daarbij op pasmaat besproken worden. Het is daarom de moeite waard naar een concrete beeldvorming toe te werken die rekening houdt met de ruimtelijke en sociale samenhang per locatie.

Ook de bestuurlijke intenties, die gebaseerd zijn op een perspectief van concrete verbetering en een lange termijn strategie, kunnen in een beredeneerd nut-en-noodzaak-debat door goede procesafspraken zo goed als mogelijk gegarandeerd worden.

De vraag blijft: hoe kan men de ruimtelijke ontwikkelingen van de leefomgeving aan de procesdeelnemers voor de duur van het project blijven overbrengen? Verwijzing naar dezelfde zorgvuldigheid waarmee het participatieproces inzake de Hilversumse Omgevingsvisie de laatste twee jaar is georganiseerd ligt voor de hand en kan nu borg staan voor de opmaat tot de verstedelijkingsstrategie. De gedachte dat het bestuurlijk optreden wordt ingegeven door ondoordachte speculatie zou in strijd zijn met al de inspanningen voor de versterking van de ruimtelijke kwaliteit tot nu toe. Maar het verdient toch aanbeveling de communicatie over de deugdelijkheid van dit participatieproces in de besluitvorming de vorm mee te geven van een overeenkomst voor de lange termijn, een soort *social deal*. De bevolking moet de overtuiging kunnen hebben dat het menens is.

[ARK: Fons Asselbergs, Hans Ruijsenaars, Stef Veldhuizen]