

Nu de meeste uitbreidingswijken en centrale transformatiegebieden af zijn, komen in veel steden perifeer gelegen bedrijventerreinen als nieuwe potentiële woonplekken in het vizier. Deze gebieden kenmerken zich door meer private initiatieven, meer particulier grondbezit en een langzamere ontwikkeling. De ontwerpogave in de periferie is daarom gebaat bij een flexibel en meer procesmatig stedenbouwkundig plan, stelt Han van de Wetering. Coöperatieve ontwikkelingsplanning, zoals in Zürich, kan uitkomst bieden.

Liberaal stedenbouw aan de Zürichse stadsrand

Van bedrijventerrein tot hippe stadswijk

Han van de Wetering
Metron
hvw@metron.ch

De foto's bij dit artikel zijn van Hans van de Wetering, Zürich

Aan de westelijke en noordelijke stadsrand van Zürich ontstaan op voormalige bedrijventerreinen langzaam maar zeker nieuwe stukken stad. Met de bestaande industriële structuur als ruimtelijk fundament en een zeer grote architectonische en programmatiese vrijheid ontstaat een nieuw soort stads-persoonlijkheid. Schaa sprongen, stedelijke fracturen en een enorme dynamiek bepalen het beeld van deze nieuwe stadswijken.

Typerend voor transformatiegebieden in Zwitserland is echter ook de zwakke positie van de gemeente als grondbezitter. Vaak is meer dan negentig procent van het grondoppervlak privaats eigendom. Om niet de grip te verliezen op de eigen stadsontwikkeling is een nieuwe sociaal-liberale stedenbouw ontstaan, met andere planningsinstrumenten en specifieke stedenbouwkundige ontwerp-principes.

Verboden industrieterreinen

Zo'n dertig jaar geleden werd het te bebouwen gebied in Zürich schaars, de stad was volgebouwd. Anders dan in Nederland wilde de links-groene stadsregering het verstedelijken van landelijk gebied en de te verwachten verkeersproblemen bij grootschalige uitbreiding van de agglomeratie verhinderen. Om toch op de toenemende vraag naar woonruimte te kunnen reageren, viel het oog op een aantal goed ontsloten bedrijventerreinen aan de stadsrand. Hier zouden woningen toegevoegd kunnen worden en nieuwe volwaardige en duurzame stadswijken ontwikkeld worden. De grond in deze gebieden was helaas nagenoeg geheel in handen van private partijen, die er het liefst alleen kantoor- en bedrijfsgebouwen wilden ontwikke-

len. Zij zagen niets in deze relatief onattractieve investering in woningen. Bovendien betekende de ontwikkeling van bedrijventerrein tot woonwijk allerlei extra regels en normen, zoals beperkt parkeeraanbod (in stedelijke woongebieden worden in Zwitserland zeer lage parkeernormen van 0.3 tot 0.7 pp/huishouden nagestreefd), geluidsnormen en hoge eisen betreffende openbare ruimte.

Pogingen om bedrijventerreinen desalniettemin te herontwikkelen resulteerden in grote problemen en ruzies tussen private en publieke partijen. Zo leidden kant en klare ontwerpen met concrete bestemmingen vaak tot ongewenste speculaties en stijging van grondprijzen. Met als gevolg een zwakke en zeer onbevredigende positie van de stad als belangrijkste ontwikkelingspartner. Tevens werd duidelijk dat herstructurering van deze braakliggende industrieterreinen een publieke aan gelegenheid is. Weliswaar zijn deze gebieden voornamelijk privaat grondbezit, de publieke interesse voor deze zogenaamde verboden industriestad leidde veelal tot grote politieke bemoeienis. Met name kritiek op maquettes met louter glanzende nieuwbouw en onvrede over het ontbreken van woningbouw lieten veel plannen stranden op politieke weerstand. Stad, investeerders en particuliere grondbezitters lagen met elkaar in conflict: het traditionele bouw- en bestemmingsplan dreigde de stadsontwikkeling in juridische procedures te verstrikken.

Coöperatieve ontwikkelingsplanning

Eén van de eerste transformatiegebieden waar naar een nieuw ontwerp middel en een betere samenwerking tussen private en

publieke partijen gezocht werd, was Neu-Oerlikon, aan de noordelijke stadsrand van Zürich. Het was ontwikkelaars, grondbezitters en politici hier duidelijk dat herontwikkeling niet alleen een stedenbouwkundig middel is, maar ook een beleidsproces. Vandaar dat er behoefte was aan een alternatief voor het bestemmingsplan, met een bijbehorende nieuwe overlegstructuur tussen alle betrokken partijen. Met de coöperatieve ontwikkelingsplanning ontstond aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw dan ook een nieuw sociaal-liberaal planningsinstrument: het stadsforum, de publiek-private samenwerking tussen de stedenbouwkundige dienst, private grondbezitters en investeerders. Bedoeld werd het gezamenlijk bewerken van doelstellingen voor de nieuwe stadswijk, resulterend in een zogenaamd ontwikkelingsconcept. Hierin wordt het gewenste verloop van ontwikkelingen in een bepaald stadsdeel geschetst, maar zijn geen wettelijke vastleggingen beschreven.

Een eerste verdienste van deze nieuwe samenwerkingsvorm was het doorzetten van het besef, dat een gebiedsontwikkeling zonder buurtvorming, zoals bij gangbare bedrijven- en kantoreengebieden, niet functioneert. Zo kwam men voor Neu-Oerlikon overeen dat het gebied tot gemengde stadswijk getransformeerd zou worden. Naast kantoren en bedrijven dus ook woningen, sociale voorzieningen, winkels en culturele functies en mogelijk veel behoud van bestaande industriestructuren. Aan de ene kant moest een marktconform rendement bereikt kunnen worden, anderzijds moest ook rekening

gehouden worden met ecologische en sociale aspecten, met duurzame ontwikkeling als nieuw toverwoord.

Vrijheid

Omdat het coöperatief onderhandelde ontwikkelingsconcept niet rechtsgeldig is, bracht het een risico voor private grondbezitters met zich mee. Zo konden de samenstelling en daarmee de doelstellingen van het stadsforum veranderen of zou het stadsbestuur anders kunnen beslissen dan het stadsforum voorstelde. Om niet afhankelijk te zijn van louter *goodwill* van betrokkenen was een open stedenbouwkundig plan met een flexibele regelgeving belangrijk. Het stedenbouwkundig plan als dynamisch sturingsmiddel betekent hier dan ook vooral het loslaten van ontwikkelingen. Dat geeft private investeerders de gewenste vrijheid. Eigen interesses krijgen meer ruimte en er kan makkelijker op veranderende omstandigheden, risico's en nieuwe ontwikkelingen gereageerd worden.

De in het stadsforum door stad, investeerders en grondbezitters gezamenlijk vastgelegde zogenaamde speciale bouwverordening was de vertaling van deze gewenste vrijheid. Zij verving het traditionele bestemmingsplan en vormde de nieuwe juridische basis voor de herontwikkeling van Neu-Oerlikon.

Om het bedrijventerrein conform het ontwikkelingsconcept tot gemengde stadswijk te transformeren lag de nadruk in de speciale bouwverordening niet meer op de functionele indeling. Men werkte veel met de term *mixed-use*. Voor architecten, ontwerpers en

ondernemers stond daarnaast het begane-grond-plan als dynamisch instrument ter beschikking. Hiermee werd het ontstaan van openbare functies (zoals horeca en winkels) in de begane-grond gestimuleerd. Belangrijk voor Neu-Oerlikon was tenslotte de bestemming van industrieel erfgoed. Uniek is vooral de procesmatige flexibele aard van de speciale bouwverordening. Deze wordt door het stadsforum bij veranderende omstandigheden bediscussieerd en indien nodig aangepast.

Gemeenschappelijke meerwaarde

Aanpasbaarheid van de bouwverordening werd als essentieel geacht voor een gebied met een lang ontwikkelingsproces en daarmee veel onzekerheden. Ook Neu-Oerlikon ontwikkelde zich niet als voorzien: ondersteund door de economische groei was binnen vijf jaar de helft van het gebied gerealiseerd, veel sneller dan verwacht. Problemen ontstonden vooral in de identificatie van bewoners met hun woonomgeving en het ontbreken van buurtleven. In het stadsforum werd deze problematiek door stad, investeerders en grondbezitters snel herkend en bediscussieerd. Enerzijds was de omgang met bestaande gebouwen als belangrijkste identiteitsdrager erg onzorgvuldig. Investeerders lieten slechts afzonderlijke industriële objecten staan, omdat oude industriebebouwing als geheel vaak niet voor kantoren of woningen geschikt was. Anderzijds bleek het regelen van de begane-grond functie voor het ontstaan van sociaal-culturele voorzieningen niet afdoende. Men realiseerde zich dat aanpassing van de speciale bouwverordening nodig was. In overgebleven oude industriegebouwen werden meer nevenfuncties toe-

gelaten. Dat bood investeerders meer vrijheid zodat de noodzaak tot afbraak minder zou zijn. Tot deze nevenfuncties behoren bovendien niet zozeer kantoren of woningen, maar vooral sociaal-culturele voorzieningen.

Met het inbrengen van de wensen van verschillende betrokkenen en het delen van verantwoordelijkheid kan een gemeenschappelijke meerwaarde ontstaan. Het ontwikkelingsconcept als leidraad zorgt voor continuïteit en duurzame ontwikkeling. Met de flexibele speciale bouwverordening en het stadsforum als overlegorgaan kan op veranderingen in de loop der tijd gereageerd worden. Bouwregels kunnen worden aangepast en de commissiesamenstelling zelf kan gewijzigd worden (bijvoorbeeld aanvulling met belangenorganisaties). Zo zijn zowel stad als grondbezitters en investeerders niet alleen in de realisatiefase actief, maar blijven gedurende een veel langere tijd samen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het stadsdeel. Stedenbouw gaat namelijk niet om het in één keer opleveren van een wijk, maar is een langetermijnproces, met veranderingen en onvoorziene ontwikkelingen.

Balans

Het succes van deze duurzame coöperatieve stadsontwikkeling was ook te danken aan een goed uitgebalanceerd stedenbouwkundig ontwerp. Enerzijds moeten karakteristieke ruimtelijke hoofdstructuren worden gedefinieerd die helpen bij de ruimtelijke oriëntatie, leesbaarheid en continuïteit van een wijk. Hierbij horen functionele elementen als verkeersinfrastructuur en sociale voorzieningen. Anderzijds is op het raakvlak



van private en openbare ruimte veel meer flexibiliteit en vrijheid gevraagd. Daarbij horen eenvoudige stedenbouwkundige principes met ongecompliceerde regels en weinig wettelijke vastleggingen. De balans tussen vastleggingen en vrijheden stond centraal in het stedenbouwkundig ontwerp voor Zürich-West. Dit voormalige bedrijventerrein aan de westelijke stadsrand is met zesduizend inwoners en dertigduizend arbeidsplaatsen het tweede grote transformatiegebied van Zürich. Het ruimtelijk stedenbouwkundig plan bestond uit twaalf specifieke morfologische elementen, zoals het accentueren van bestaande spoorbruggen, het gebruik van binnenhoven als openbare ruimte of de groenstructuur langs de rivier de Limmat. Met betrekking tot materialisatie of architectuur van de bebouwing werden geen gedetailleerde eisen gesteld. Hier stuurden slechts een viertal zeer eenvoudige stedenbouwkundige principes de invullingen van de nieuwe stadswijk: de dichtheid, het woonaandeel, de dakfunctie en het begane-grond-plan.

Om zowel stedelijke dynamiek als hoge levenskwaliteit te bereiken moesten de stedenbouwkundige principes niet alleen eenvoudig maar ook effectief en realistisch zijn. Behalve het vastleggen van een hoge *floor-space-index* van gemiddeld 2,5 is in Zürich-West bijvoorbeeld veel geëxperimenteerd met het definiëren van het zogenaamde woonaandeel. Echte stadswijken hebben een woonaandeel tussen 45 en 55 procent, wat in bestaande bedrijventerreinen misschien alleen met veel extra kosten en subsidies te bereiken is. Echter, ook een woonaandeel van 25 tot dertig procent kan toereikend zijn

voor het doen ontstaan van een levendige stadswijk. Deze 25 tot dertig procent moet dan wel bij elk afzonderlijk bouwveld tot stand komen, zodat het tot een werkelijke ruimtelijke functionele menging komt. Dit percentage bleek tegelijkertijd ook voor private investeerders een ideale richtgrootte. De dakfunctie van bestaande gebouwen hing samen met het woonaandeel. Om überhaupt op een woonaandeel van dertig procent te komen, moesten functies gestapeld en bouwhoogtes vrijer gedefinieerd worden. Het dakoppervlak van bedrijfsgebouwen, bouwmarkten en bioscopen bleek een geschikte plek voor nieuwe bouwactiviteiten. Deze speciale bouwopgave liet bovendien een interessante architectuur, functiemenging en bouwstructuur ontstaan.

Met het laatste stedenbouwkundige principe, het begane-grond-plan, werd net als in Neu-Oerlikon de transformatie van de begane-grond functie tot openbare functies als winkels of horeca gestimuleerd. Zo kon een functionele verbinding tussen gebouwen en openbare ruimte gecreëerd worden. Bepalend is de eenvoud en effectiviteit van de ontwerpprincipes. Het begane-grond-plan beschrijft bijvoorbeeld geen gedetailleerde eisen met betrekking tot architectuur of vormgeving, maar beperkt zich slechts tot de functietransformatie. De spontaan ontstane snackbars, cafés en krantenkiosken waren de eerste getuigen van de nieuwe Zürichse informele stadsontwikkeling. Identiteit en kwaliteit worden hier niet zozeer door vormgeving, maar door vrije invulling bepaald. Tenslotte zijn extra voorinvesteringen door de stad zelf gedaan om ontwikkelingen in

deze moeilijke periferie te bevorderen. Daarbij is het een groot voordeel dat de bestaande bedrijfsgebieden reeds goed ontsloten waren door verkeersinfrastructuur, waardoor investeringskosten voor de stad beperkt bleven. De overheid kon zich dan concentreren op meer hoogwaardige voorzieningen zoals attractieve openbare ruimte en openbaar vervoer. In Zürich-West konden zelfs nieuwe culturele voorzieningen al in de beginfase ontwikkeld worden. Het meest zichtbare signaal was de opening van de nieuwe stadschouwburg Schiffbau in 2000, inmiddels één van de meest toonaangevende theaters in Duitstalig Europa. Het liet niet alleen de *goodwill* van de stad zien, maar liet zo ook een attractief uitgangspunt voor de particuliere grondbezitters ontstaan voor een hoogwaardige ontwikkeling van een gemengde stadswijk met hoge levenskwaliteit.

Informeler en opener

In een periode waarin het beleid zich veel meer richt op liberalisering, minder overheidsbemoediging en het delen van verantwoordelijkheid met particulieren, is er behoefte aan een meer procesmatig plan met ruimte voor private initiatieven. Zo kunnen net als in Zwitserland overheidsuitgaven beperkt worden, zonder dat de kwaliteit van de stedenbouw eronder lijdt. Een vereenvoudiging van de huidige complexe regelgeving is daarbij al zeer behulpzaam. Hoe minder regels en vastleggingen, hoe meer eigen initiatief, hoe meer verantwoordelijkheidsgevoel. Om verantwoordelijkheid echter goed te kunnen delen moeten alle partijen gemeenschappelijke doelstellingen nastreven. Belangrijk zijn daarom een informeler

beleidsorgaan en een opener stedenbouwkundig ontwerpproduct, dat een goede overlegcultuur bevordert. De Zürichse coöperatieve ontwikkelingsplanning is daarvoor een goed voorbeeld, vooral omdat het Nederlandse en het oorspronkelijke Zwitserse bestemmingsplan met bijbehorende commissiestructuren verrassend vergelijkbaar zijn. Ook is er behoefte aan meer flexibiliteit en eenvoud van het stedenbouwkundig ontwerp zelf. Herstructureringsgebieden zijn daarbij een geschikt oefenterrein. Maar ook nieuwbouw zal zich veel meer op aanpasbaarheid en flexibiliteit moeten richten om privaat initiatief, veranderende behoeftes en bewonerswensen meer ruimte te geven. Bijvoorbeeld de behoefte aan een echt buurtgevoel (openbaar leven) dat nu door de starheid van het stedenbouwkundig ontwerp vaak ontbreekt. In de Nederlandse stedenbouw moet men net als in Zürich veel meer durven loslaten. |