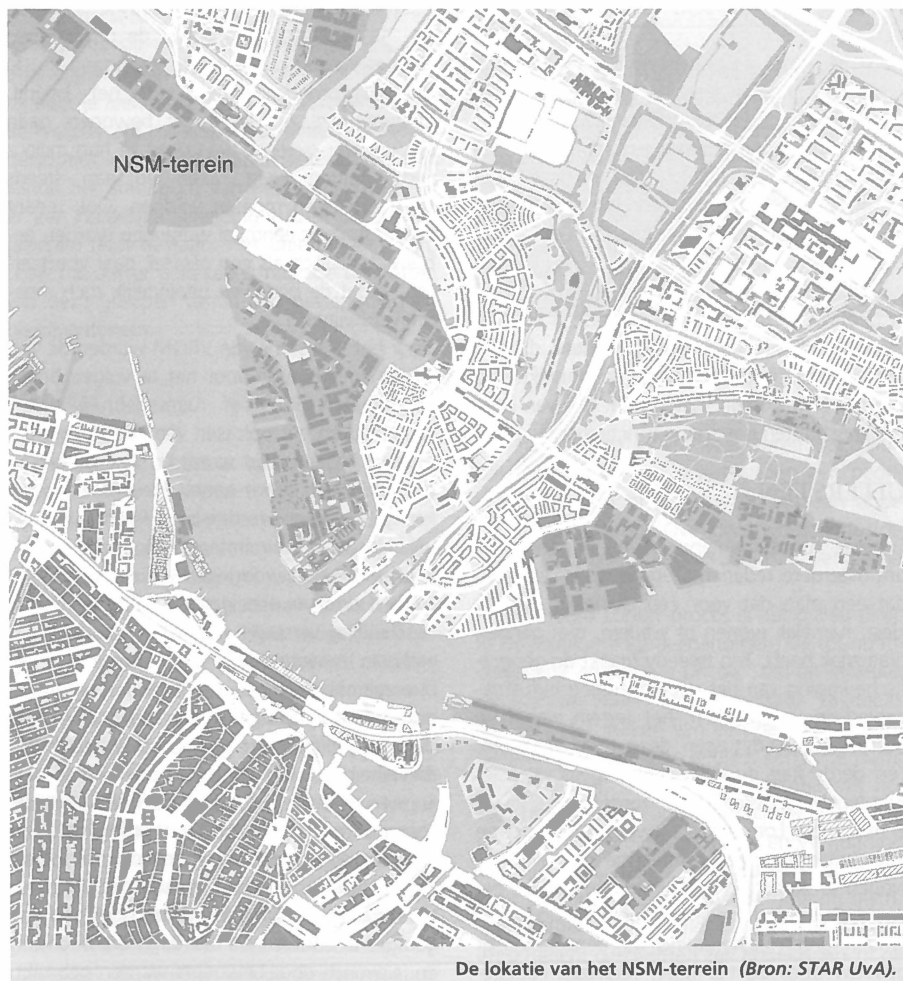


# NSM-terrein: experimenteerplek voor extreme functiemenging

VERA BÁNKI\*

**Het Noord Lonkt!-proces dat in korte tijd vernieuwende plannen voor het Amsterdamse NSM-terrein heeft voortgebracht, kan als voorbeeld dienen voor lokaties in de overgang van industrieterrein naar stedelijk gebied. De kern van de vernieuwing bestaat uit extreme functiemenging. Indien er inderdaad binnenkort door het stadsdeel groen licht wordt gegeven voor de volgende fase, is het bewijs geleverd dat een interactief planvormingsproces met een breed deelnemersveld binnen korte tijd kan leiden tot een versnelling van de besluitvorming.**



De lokatie van het NSM-terrein (Bron: STAR UvA).

In 1998 is de initiatiefgroep Noord Lonkt! opgericht met als doel een vernieuwend plan te ontwikkelen voor het NSM-terrein. Noord Lonkt! bestaat uit het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Noord, drie woningcorporaties, Stichting Renaval, de Universiteit van Amsterdam en de Kamer van Koophandel. De procesondersteuning wordt uitgevoerd door STAR UvA. Het enthousiasme van de initiatiefgroep werd gevoed door de uitdagingen die het terrein biedt: de ligging aan het water in de zon, de nabijheid van het centrum, de huidige functie van broedplaats voor kunst en cultuur. Het terrein leent zich niet voor monotone industrie en niet voor saaie woningbouw. Het lonkt naar het centrum en is tegelijkertijd deel van Amsterdam-Noord. Naast de ontwikkeling van een plan voor het terrein heeft de initiatiefgroep zich ten doel gesteld een vernieuwing in het besluitvormingsproces tot stand te brengen. Tenslotte wordt getracht een organisch ontwikkelingsconcept te creëren dat voor meerdere gebieden van toepassing is. Immers, veel steden aan het water kennen vergelijkbare gebieden. Scheepserelateerde activiteiten zijn uit het stadscentrum verdwenen en de oude haventerreinen raken verloederd. Bij het schaarser worden van de ruimte in de stad worden deze gebieden echter herontdekt.

Het NSM-terrein ligt aan de noordelijke IJ-oever. Oude kranen, een scheepshelling en een enorme hal vormen de relictten van de vroegere activiteiten op het terrein. De Nederlandse Scheepvaartmaatschappij was hier vroeger gevestigd. Aan de overkant van het IJ wordt druk gebouwd. Hier heeft woningbouw het gewonnen van de industrie. De oude graansilo wordt omgebouwd tot een luxe-appartementencomplex. Aan weerszijden van het NSM-terrein is nog volop zware industrie, maar worden ook grote delen niet erg intensief gebruikt.

Het NSM-terrein vormt in meerdere opzichten een uniek stukje stad. De ligging aan het water aan de zonzijde maakt het een ideale woonplek. Het diepe vaarwater en de nabijheid van de A10 zijn echter ook ideale condities voor een bedrijfsmatige invulling.

Sinds het faillissement van de scheepswerf heerst er verdeeldheid over de bestemming van het terrein. Het faillissement speelde zich af in een tijd van economische malaise. Aan in-



Overzichtsfoto NSM-terrein (Bron: STAR UvA).

dustrieterreinen was op dat moment niet veel behoefte. De woningnood maakte een bestemming als woongebied veel logischer. Maar door de bodemvervuiling en de ligging van het terrein te midden van industriegebied was het niet de eerste keus als woonlocatie.

## NIEUWE AANPAK

Begin jaren negentig is door VROM en het stadsdeel uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor woningbouw op het terrein. Uit dit onderzoek bleek dat de bodem inderdaad zwaar vervuild was, maar dat woningbouw na sanering wel mogelijk en economisch haalbaar was. Inmiddels is de milieuzonering van de omliggende terreinen aangepast om eventuele toekomstige plannen voor woningbouw mogelijk te maken. Door nieuwe saneringstechnieken en veranderende inzichten zullen de kosten voor het saneren van de bodem naar alle waarschijnlijkheid lager uitvallen dan bijna tien jaar geleden begroot was. De woningbouwplannen zijn echter in de besluitvorming door het bedrijfsleven tegengehouden en er gebeurde niets met het terrein.

In het beleidsprogramma 1998-2002 van het stadsdeel staat over het NSM-terrein: "Het streven is te komen tot een invulling die recht doet aan de kwaliteit en de ligging van dit gebied. Dit zal gezocht moeten worden in een invulling als zeer hoogwaardig bedrijventerrein of als gebied waar zowel wonen als werken mogelijk is."

Doordat eerdere plannen in de besluitvormingsprocedure vastliepen, zocht het stadsdeel naar een andere aanpak voor de planvorming. Deze zoektocht liep parallel aan de oprichting van de initiatiefgroep Noord Lonkt!.

Niet alleen in Amsterdam-Noord verlopen besluitvormingsprocedures moeizaam. In Nederland wordt het merendeel van de bouwprojecten middels een 'artikel 19'-procedure gerealiseerd. In dit artikel uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, staat dat er geanticipeerd mag worden op plannen die in het concept bestemmingsplan zijn geformuleerd. Het wordt daarom ook wel de anticipatieregel genoemd. Het veelvuldig gebruik van deze 'ontsnappingsroute' wordt veroorzaakt doordat de

officiële procedures die doorlopen moeten worden voor het vaststellen van een bestemmingsplan te lang duren. Door het verwerken van de bezwaarschriften en het afwachten van de beslissing hierover, duurt het vaak jaren voordat er begonnen kan worden met de uitvoering van een project. De meeste projectontwikkelaars kunnen zo lang niet wachten.

Om te onderzoeken hoe de besluitvorming versneld kan worden, met behoud van de democratische inspraakprocedures, is een interactief planvormingsproces gestart. Het idee achter interactieve planvorming is een plan te ontwikkelen dat op een breed draagvlak kan rekenen. Hierdoor kan voorkomen worden dat er achteraf nog veel bezwaren tegen het plan worden ingediend.

De eerste fase van het proces bestond uit een grondige verkenning en het schetsen van het conceptuele kader. Door interviews af te nemen met een heterogene en representatieve groep van vijftig 'stakeholders' en daarna zeven rondetafels te organiseren, werd het speelveld afgebakend. Uit deze gesprekken en bijeenkomsten bleek dat de meningen van de betrokkenen minder ver uiteenliepen dan vooraf gedacht werd. In de tweede fase is een democratische dialoog gevoerd. In deze dialoog zijn de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het NSM-terrein vastgesteld. Eén van deze uitgangspunten is extreme functiemenging.

## UITERSTEN

Extreme functiemenging is een uitgangspunt om meerdere redenen. Ten eerste is gebleken dat een plan dat voor één duidelijke functie kiest, namelijk wonen of werken, niet genoeg draagvlak heeft. Ten tweede maakt de geografische ligging van het gebied, tussen industriegebied en woonwijken, het terrein ideaal als overgangsgebied tussen deze twee uitersten. Ten derde kan door functiemenging intensief ruimtegebruik gerealiseerd worden.

In het Noord Lonkt!-proces wordt met extreme functiemenging een combinatie van werken, wonen en kunst en cultuur in één gebied bedoeld. Ook wordt onder functiemenging de verandering van bestemming van een gebied of gebouw door de tijd heen verstaan. Functie-

menging is een begrip dat in diverse betekenissen gebruikt wordt. Het begrip 'extreem' is gebruikt om aan te geven dat er niet gekeken wordt naar het mengen van kantoren met woningen of woningen met winkels, maar naar het mengen van bedrijven (tot milieucategorie drie) met andere functies, zoals wonen en kunst en cultuur. Deze vorm van functiemenging wordt weinig toegepast en is alleen te vinden in oude wijken van stedelijke gebieden waar in de loop van de tijd een natuurlijke menging van functies is ontstaan, zoals bijvoorbeeld in de Jordaan.

Extreme functiemenging wordt niet door alle bedrijven als positief gezien. Het voornaamste bezwaar van ondernemers tegen de combinatie van wonen en werken is de onzekerheid die het veroorzaakt over de voortgang en de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf. Ondernemers zijn bang dat bewoners gaan klagen over overlast, waardoor ze hun milieuvergunningen kwijt raken en aan steeds strengere eisen moeten voldoen. Ook meent men dat als er eenmaal woningen worden gebouwd, dit zich als een olievlek gaat voortzetten, zodat de bedrijven uiteindelijk toch moeten verdwijnen.

Door het Ministerie van VROM worden de volgende speerpunten voor het te volgen beleid gedefinieerd: intensief ruimtegebruik, duurzaamheid en het oplossen van verkeersproblematiek. Tegelijkertijd wordt (in het kader van de Vinex) een groot aantal nieuwe woonwijken gebouwd en worden bedrijfsterrainen ontwikkeld waar het ruimtegebruik juist extensief is en waar veel woon-werkverkeer wordt gecreëerd door de scheiding van functies. Functiescheiding versterkt sociale onveiligheid, zowel van bewoners als van bedrijven, terwijl duurzaamheid moeilijk te waarborgen is doordat voorzieningen maar een deel van de dag worden gebruikt. Het combineren van bedrijvigheid en wonen op dezelfde plek zou kunnen bijdragen tot het realiseren van de speerpunten. Gedacht kan worden aan het combineren van faciliteiten en diensten zoals gescheiden afvalinzameling. Meervoudig ruimtegebruik kan verkregen worden door parkeergarages te bouwen die overdag door bedrijven en 's avonds door bewoners worden gebruikt,

waardoor ook de kosten gedeeld kunnen worden.

In de binnenkort (?, red.) te verschijnen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden de hierboven genoemde doelstellingen verder uitgewerkt en verwoord door het adagium 'eerst inbreiden, dan uitbreiden'. Om eindeloos uitdijen van stedelijke gebieden te voorkomen, wordt eerst geïnventariseerd wat nog mogelijk is binnen de bestaande grenzen van een stad. In Amsterdam-Noord zijn nog veel mogelijkheden voor verdichting, een unieke situatie voor een lokatie zo dicht bij het stadscentrum. Bij de planvorming voor het NSM-terrein wordt gekeken hoe de aandachtspunten van het ruimtelijke-ordeningsbeleid in één gebied gecombineerd en geoptimaliseerd kunnen worden.

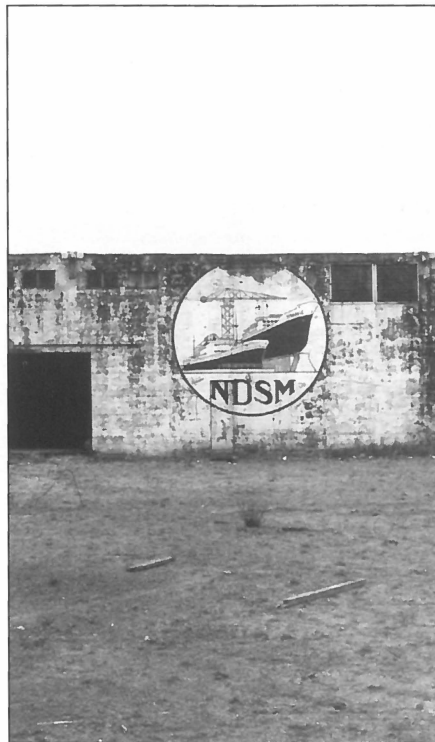
Uit de verkenningsfase en aanvullende studies blijkt dat de wensen van bewoners en bedrijven dichterbij elkaar liggen dan in de meeste ruimtelijke-ordeningsstudies verondersteld wordt. Ondernemers stellen steeds hogere eisen aan de omgeving waarin ze werkzaam zijn. Veel bedrijven willen niet op een geïsoleerd bedrijventerrein zitten, maar willen meer levendigheid en faciliteiten om zich heen. De behoefte aan verbetering van de sociale veiligheid en het voorzieningenaanbod in de buurt is, samen met de trend naar flexibelere openingstijden, de oorzaak voor de veranderde behoefte aan vestigingsmilieus. Daarnaast is er een groeiende groep woonconsumenten die niet in een monotone woonwijk wil wonen maar meer levendigheid verlangt. Het ideale woon- en werkgebied combineert leefkwaliteit met levendigheid. Dit is echter een paradox doordat levendigheid vaak voor overlast zorgt. Hoe garandeer je leefkwaliteit? In studies over dit onderwerp wordt meestal alleen vanuit de bewonersoptiek naar leefkwaliteit gekeken en niet vanuit het standpunt van bedrijven, waardoor er een duidelijke scheiding tussen deze twee groepen blijft bestaan. Het unieke van Noord Lontk! is dat er gekeken is naar de behoeften van deze groepen vanuit een bestemming als bedrijventerrein.

## MILIEU

In de wetgeving bestaat een sterke scheiding tussen wonen en werken. Een bestemmingsplan biedt weinig mogelijkheden om functiemenging of functieverandering in de tijd vast te leggen. Dit zal moeten veranderen omdat Nederland steeds dichter bebouwd wordt. Op veel plaatsen is het niet meer mogelijk of gewenst om werk- en verkeersoverlast zodanig ruimtelijk te scheiden dat overlast beperkt blijft. Daarom zijn er allerlei projecten gestart om nieuwe wetgeving te onderzoeken. De kern van de wetsvernieuwing is het decentraliseren van het beleid en het vereenvoudigen van de regelgeving. Tot nu toe zijn er aparte wetten voor de milieuaspecten geluidhinder, geur, stof en bodembeheer. In de nabije toekomst zullen deze afzonderlijke wetten geïntegreerd worden in de Wet Milieubeheer. Dit maakt het eenvoudiger om de diverse milieuef-

fecten op elkaar af te stemmen.

Leefkwaliteit is een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe wetgeving. Onderzoek naar leefkwaliteit is uitgevoerd om de overlast die bewoners ervaren in kaart te brengen en te toetsen aan de normen voor overlast die in de diverse milieuwetten zijn vastgelegd. Het blijkt niet altijd eenduidig te zijn wanneer iets als overlast wordt ervaren. Vooral geur is moeilijk vast te leggen. Bij geur speelt de 'hedonistische' factor een belangrijke rol. De geur van een bakker wordt als prettig ervaren, maar van een ander bedrijf kan hetzelfde geurniveau, of zelfs lager, tot overlast leiden. Met geluid is dit ook het geval. De ene geluidsbron is hinderlijker dan de andere geluidsbron en geluidsbronnen kunnen elkaar ook maskeren of versterken. Bij de herinrichting van een spoorweg-



Relikwie van de havenactiviteiten op de NSM-werf (Bron: Luuk Kramer).

terrein in Breda kwam naar voren dat geluid pas als hinder werd ervaren toen één bedrijf vertrok, waardoor het lawaai van een ander bedrijf meer opviel. Overigens wordt industrielaawaai hinderlijker gevonden dan verkeerslawaaai.

In het Noord Lontk!-proces is het milieu direct in de planvorming meegenomen. De tot nu toe opgedane ervaringen uit de Stad-en-Milieuexperimenten zullen zoveel mogelijk toegepast worden. Het maken van een geïntegreerd milieuplan voor een klein gebied, een zogenaamd postzegelplan, is in de Experimentenwet nog niet uitgewerkt. Voor geluidhinder is in 1998 de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening verschenen. Deze handreiking maakt deel uit van het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG). Dit beleid is erop gericht gemeenten zelf gebiedsgericht ge-

luidbeleid te laten ontwikkelen. De gedachte hierachter is dat door maatwerk genuanceerder en effectiever beleid kan worden gemaakt. Uiteindelijk zouden alle milieuaspecten in zo'n gebiedsspecifieke nota bijeengebracht moeten worden. Het NSM-terrein vormt een unieke gelegenheid om de mogelijkheden voor zo'n integraal milieuplan nader te onderzoeken.

Om extreme functiemenging een kans van slagen te geven is het belangrijk ervoor te zorgen dat de onzekerheid over de milieuregelgeving voor bedrijven weggenomen wordt. Gebruikers van het terrein moeten betrokken worden bij het maken van een integraal milieuplan. In zo'n milieuplan kan een passende, specifieke regelgeving gemaakt worden voor een afgebakend gebied. De regelgeving kan zich in de loop der tijd aanpassen aan de organische veranderingen in gebruik en bebouwing van het terrein. Om te komen tot een organische invulling en om flexibele, toegesneden milieuregulering te realiseren, zal er een beheerorganisatie worden opgericht. In deze beheerorganisatie zijn alle partijen vertegenwoordigd en worden afspraken en regels vastgelegd. Het wettelijk kader dient hierbij als raamwerk. De 'BV Durf' verwoordt de details. Dit concept zorgt voor de juridische zekerheid voor de deelnemers op de korte en lange termijn, doordat de voorwaarden duidelijk zijn. Op deze manier kan aan alle partijen het gewenste houvast worden geboden. Voor het welslagen van de BV Durf zijn pioniers nodig: ondernemers, kunstenaars en bewoners die in zijn voor een experiment.

Half december zijn de uitkomsten van het Noord Lontk!-proces in de vorm van een onconventionele Nota van Uitgangspunten voor het NSM-terrein aangeboden aan het stadsdeelbestuur. In deze nota wordt opgeroepen het NSM-terrein te bestemmen tot broedplaats voor vernieuwing en experimenteerplek voor extreme functiemenging. Het stadsdeel is nu aan zet. Zodra de nota bekrachtigd is, kan de derde fase van het project gestart worden, waarin tot visualisatie van de plannen wordt overgegaan. De ervaring die is opgedaan met het Noord Lontk!-proces kan gebruikt worden voor het opstellen van een ontwikkelconcept voor vergelijkbare gebieden in andere steden. Noord Lontk! werkt in dit kader mee in een onderzoeksverband van zes Europese steden.

\* Vera Banki werkt als projectmedewerker voor Strategic Action Research (STAR), Universiteit van Amsterdam. STAR UvA voert projecten uit op het gebied van complexe maatschappelijke vraagstukken en bestuurlijke processen.

## Literatuurselectie

Roobeek, J.M. & H.U. Mandersloot (1999) Noord Lontk! 3.0. Nota van Uitgangspunten NSM-terrein. Amsterdam: STAR UvA.

Kortman, J., B. Van Mierlo & P. van Konijnenburg (1999) Kansen en bedreigingen van functiemenging op het NSM-terrein. Amsterdam: IVAM.