



Markthal Rotterdam,
interieur (artist
impression)

Stimuleren en faciliteren van *mixed-use*

Funciemenging is actueler dan ooit. Na een periode van scheiding tussen wonen, werken, winkelen en vrije tijd lijkt nu het combineren van functies de ideale oplossing voor tal van stedelijke problemen. Zo verbetert het de levendigheid, biedt het oplossingen voor het afremmen van de mobiliteit en kan het leiden tot een intensief gebruik van de ruimte. In opdracht van Stadsregio Rotterdam heeft Bureau Stedelijke Planning de mogelijkheden voor 'mixed-use' verkend binnen de stadsregio op basis van succesvolle voorbeelden van funciemenging. De voorwaarden, succes- en faalfactoren op een rij.

In beleidsnota's en adviezen komt het thema funciemenging regelmatig terug, zoals in het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving uit augustus 2009. Niet verwonderlijk, want funciemenging biedt een oplossing voor tal van situaties waar de hedendaagse samenleving mee te kampen heeft: grotere woon-werkafstanden, files, de wens om taken te kunnen combineren, de vraag naar efficiënt ruimtegebruik, leegstaand verouderd onroerend goed, maatschappelijke weerstand tegen het verder uitbreiden van steden, toenemende aandacht voor duurzaamheid enzovoort. Deze en andere ontwikkelingen maken dat de behoefte om functies te combineren is toegenomen. Ondanks de gouden kansen lijkt funciemenging toch niet goed van de grond te komen. Het scheiden van functies blijft min of meer de gangbare praktijk. Zo worden er nog steeds op grote schaal bedrijventerreinen ontwikkeld, terwijl het informatietijdperk en de daarmee gepaard gaande veranderende aard van bedrijvigheid juist een minder sterke scheiding van wonen en werken mogelijk maken. Ook binnenstedelijke ontwikkeling is vaak monofunctioneel: bedrijven maken plaats voor woningen. Stringente regelgeving belemmert daarnaast een meer flexibele, multifunctionele, ruimtelijke inrichting.

Combinatie

Toch is Nederland meer gemengd dan wordt aangenomen: bijna de helft van de bedrijven bevindt zich in een meer of minder gemengd milieu. Er zijn verschillende succesvolle locaties te noemen, bijvoorbeeld het Amsterdamse Oostelijk Havengebied, dat van voormalige havenlocatie transformeerde naar een woongebied met niet-havengebonden bedrijvigheid. Funciemenging is hier op verschillende schaalniveaus te vinden. Menging op laag niveau (werken aan huis) heeft voor een aanzienlijke toename van bedrijven en werkgelegenheid gezorgd, vooral in de zakelijke dienstverlening (ict, media, ontwerp).

Meer flexibiliteit toestaan in bestemmingsplannen

Factoren die in het Oostelijk Havengebied mede verantwoordelijk waren voor de succesvolle toepassing van funciemenging waren naast de goede bereikbaarheid, de centrale ligging en de beschikbaarheid van passende werkruimte ook de (uiteindelijke) bereidheid om het bestemmingsplan een →→



Praktijk

MARIËNBURG NIJMEGEN

Risiconemende overheid sleutel

Mariënburg is een binnenstedelijke herontwikkeling die bestaat uit een combinatie van wonen, werken, winkelen en cultuur. Het multifunctionele project creëert een logische verbinding tussen de belangrijkste winkelstraten in het centrum van Nijmegen. In de Tweede Wereldoorlog werd de binnenstad van Nijmegen per ongeluk door de geallieerden verwoest. In het plangebied overleefden slechts twee gebouwen het bombardement: de kapel en het Arsenaal. In de jaren vijftig van de vorige eeuw is de binnenstad weer opgebouwd, waarbij het middeleeuwse stratenpatroon is verlaten. Al na twintig jaar was het nieuwe stadshart van Nijmegen op zijn retour. Bezoekersaantallen namen af en de bereikbaarheid liet te wensen over. Mariënburg was niet meer dan een vervallen open ruimte met parkeerplaatsen tussen het politiebureau, de kapel en de Sociale Dienst.

Winkelcircuit

De Nijmeegse gemeenteraad besloot in 1989 het stadshart te revitaliseren door middel van het plan Centrum 2000,

waarvan Mariënburg het grootste project is. Het bestaat uit een nieuwe winkelstraat (de Marikenstraat) op twee niveaus en een plein omringd met sociaal-culturele functies. De invulling bestaat uit winkels, horeca en dienstverlening (14.500 m²), kantoren (12.500 m²), culturele voorzieningen (12.500 m²) en 74 koopappartementen. Het project is niet alleen zelf succesvol, het geeft ook een impuls aan de gehele binnenstad. Zo is een winkelcircuit ontstaan waarmee de kwaliteit van het winkelgebied in de binnenstad sterk verbeterd is. Door de mix van winkels, kantoren, woningen en culturele functies is er na sluitingstijd minder sprake van sociale onveiligheid en vandalisme. Ook leveren bewoners een bijdrage aan het draagvlak voor stedelijke voorzieningen.

Vof

Voor het project is een selectie gemaakt uit vijf projectontwikkelaars. De keuze viel op ING Vastgoed Ontwikkeling. Met deze partij is vervolgens een intentieovereenkomst gesloten. Architectenbureau Soeters en Van Eldonk is geselecteerd om voor het gebied een masterplan op te stellen. Vervolgens is



Marienburg, Nijmegen.

tot publiek-privaat succes

een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS) opgericht tussen de gemeente Nijmegen en ING Vastgoed Ontwikkeling B.V. in de vorm van de Marienburg VOF. Opvallend is dat de gemeente Nijmegen risicodragend aan de ontwikkeling heeft deelgenomen. Dit was nieuw in Nederland. Na oprichting van de Marienburg VOF is een selectie gemaakt van architecten die onderdelen van het project hebben uitgewerkt. In 1998 vond de start van de bouw plaats. De voorzieningen zijn verkocht aan de gemeente, de woningen aan de toekomstige bewoners en het winkelgedeelte aan drie beleggers. Het project is in september 2000 geopend.

Betrokkenheid

De gemeente Nijmegen koos voor een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS) omdat Marienburg een complex project was met een groot publiek belang en een grote impact op de rest van de binnenstad. De gemeente is van mening dat via de klassieke publiekrechtelijke instrumenten van bestemmingsplan en bouwvergunning vaak onvoldoende grip bestaat op de kwaliteit van een project.

Door middel van een PPS had de gemeente deze invloed wel. Ook bevorderlijk voor de kwaliteit is dat de beleggers een beheerconstructie hebben opgezet voor het winkelgedeelte en een beheerconsulent hebben aangesteld.

Voor ING Vastgoed Ontwikkeling was de PPS vooral van belang omdat deze constructie een duidelijk *commitment* van de gemeente betekende. Op het moment dat de PPS werd afgesloten bestond nog een voorcalculatorisch tekort. Dat de gemeente risico wilde dragen was voor ING Vastgoed van doorslaggevend belang om het project door te zetten. Voor de ontwikkelaar was de gekozen constructie tevens zinvol vanwege het gemeentelijke grondbezit, het noodzakelijke archeologische onderzoek en de kennis en communicatiekanalen van de gemeente. De risico's van het project werden zo gereduceerd. Ook voor de continuïteit van het project was de PPS-constructie van belang. Zo waren er gedurende de looptijd van het project achtereenvolgens drie verschillende wethouders bestuurlijk verantwoordelijk.

↑ **Bron: Bureau Stedelijke Ontwikkeling**



Markthal Rotterdam, artist's impression.

flexibeler invulling te geven. Daarnaast speelden subjectievere factoren zoals de aansprekende woonomgeving en de stedenbouwkundige opzet een rol. Uit dit voorbeeld blijkt dat als het plaatje als geheel klopt, functiemenging op autonome wijze kan ontstaan.

Naast succes op wijkniveau zijn er ook op lager schaalniveau geslaagde voorbeelden te vinden van functiemenging, zoals Mariënborg in Nijmegen (zie kader). Sjoerd Soeters ontwierp dit woon- en winkelgebied in het centrum van Nijmegen, waarbij het natuurlijke hoogteverschil resulteerde in een ontwikkeling op twee niveaus. De combinatie van wonen, werken, winkels en culturele voorzieningen zorgt voor levendigheid en verkleint de kans op vandalisme en sociale onveiligheid. Naast de primaire aandacht voor versterking van

Slim inspelen op bestaande regelgeving

de winkelfunctie had de gemeente hier tevens doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, toeristisch-recreatief potentieel en cultuur. De bereidheid van de gemeente om risicodragend deel te nemen aan het publiek-private samenwerkingsverband droeg hier in grote mate bij aan het succes. Voor ontwikkelaar ING Vastgoed was dit van doorslaggevend belang om, ondanks een voorcalculatorisch tekort, de ontwikkeling te starten. Het resultaat was meer dan succesvol: Mariënborg werd in 2001 uitgeroepen tot mooiste winkelstraat van Europa en de vastgoedwaarden in het gebied stegen flink.

Kruisbestuiving

Een laatste voorbeeld van geslaagde functiemenging is Puntegale, het oude belastingkantoor in Rotterdam. Corporatie Stadswonen transformeerde dit voormalige kantoorgebouw naar appartementen en werk- en atelier-ruimte voor (in eerste instantie) starters en studenten in de creatieve sector. Door de voormalige kantoorfunctie was er sprake van een flexibele bouwstructuur, wat gunstig bleek voor de transformatie. Niet elke ruimte was echter om te zetten naar een woonfunctie, zodat een gemengde invulling ook het gevolg was van fysieke redenen. Ook hier was er oog voor de wensen van de toekomstige gebruikers. Mede hierdoor was er veel interesse: het aantal beschikbare woningen werd drie keer overtekend.

Uit de hiervoor genoemde voorbeelden wordt duidelijk dat bij functiemenging bepaalde aspecten van belang zijn. Oog voor de wensen van de gebruiker, een uitgebalanceerd product in termen van product, prijs en locatie. Maar ook de wil, het vertrouwen en de inzet van alle betrokken partijen zijn van groot belang. Ondanks deze algemene succesfactoren blijft elk project natuurlijk uniek en dient dit ook als dusdanig benaderd te worden.

Een van de lessen is dat niet elke locatie geschikt is voor functiemenging. Immers, functiemenging is gebaat bij concentratie, zodat onderlinge kruisbestuiving ook daadwerkelijk plaats kan vinden. Aangewezen locaties voor functiemenging zijn: (wijk)centra, knopen van (openbaar) vervoer en (verkeers)assen. Deze locaties bieden de beste kansen voor succes. Buiten deze gebieden kunnen de rustiger buurten worden gerealiseerd, zodat eventuele overlast die tussen de verschillende functies op kan treden, wordt beperkt tot deze locaties.

In de praktijk blijkt dat initiatieven vaak stranden omdat oplossingen niet gezien of herkend worden. Van zowel

Woningen en markt in

De Markthal in Rotterdam is een ontwikkeling, waarbij functiemenging centraal staat. Via een prijsvraag vroeg de gemeente Rotterdam ontwikkelaars een concept voor te dragen voor een markthal gecombineerd met woningen. Provast won deze prijsvraag met een ontwerp van MVRDV, waarbij woningen en markthal in één gebouw zijn geïntegreerd. De Markthal zal bij oplevering in 2014 circa honderd versunits op de begane grond tellen, met winkels en horeca in de plinten. Daarboven zullen 228 woningen gerealiseerd worden, die door een ingenieuze constructie tevens dienen als dak voor de markthal. Ondergronds komen een parkeergarage en een supermarkt.

Fasering

Provast is de ontwikkelende partij. Markthal Rotterdam BV exploiteert de marktkramen. Unibail-Rodamco is de koper van de horeca en winkels. Vesteda heeft als belegger een (niet onomstreden) contract met Provast om 102 woningen af te nemen voor de particuliere verhuur. De overige woningen, koopwoningen, worden in de particuliere verkoop aangeboden. De Gemeente Rotterdam wordt eigenaar van de parkeergarage.

De gemeente Rotterdam behoudt voorlopig via een erfpachtconstructie de grond in handen. De reden dat hiervoor gekozen is heeft te maken met de economische crisis: verkoop van de grond zou te veel directe investeringen hebben geëist van Provast. Deze constructie heeft het mogelijk gemaakt dat de realisatie van het ondergrondse



marktpartijen als overheden wordt creativiteit gevraagd om schijnbaar onoverkomelijke bezwaren te overwinnen. Samenwerking tussen publieke en private partijen is een harde voorwaarde, evenals overtuigingskracht om voorziene problemen te overbruggen.

Overheidsrol

Een andere kritieke factor is de rol van de overheid. Vooral gemeenten zijn van belang bij het stimuleren en vooral faciliteren van functiemenging. Dit kan onder andere door meer flexibiliteit toe te staan in bestemmingsplannen en slim in te spelen op bestaande regelgeving. Vaak wordt bedrijvigheid niet toegelaten in woongebieden, terwijl dit in veel gevallen helemaal niet tot daadwerkelijke overlast hoeft te leiden. Het toestaan van (bepaalde soorten) bedrijvigheid aan huis kan zelfs leiden tot toename van de arbeidsparticipatie, en daarom juist wenselijk zijn.

Daarnaast is financiële ondersteuning van multifunctionele projecten veelal nodig, bijvoorbeeld door subsidies, of zelfs door risicodragend te participeren, zoals in het geval van

Mariënborg. Hierdoor kunnen private investeerders geïnteresseerd worden. Een langetermijnbenadering gericht op meerwaarde in plaats van op opbrengstmaximalisatie is hiervoor nodig. Zowel ontwikkelaars als bestuurders zijn echter gebaat bij direct resultaat, terwijl gemengde projecten soms pas op langere termijn rendabel zijn.

Tenslotte kunnen multifunctionele ontwikkelingen positief worden ondersteund door middel van publiciteit of awards. De WoonAward Haaglanden, de NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling en de FGH-Vastgoedprijs zijn hier voorbeelden van. Op basis van deze genoemde criteria lijkt de locatie van een toekomstige gemengde ontwikkeling, de Rotterdamse Markthal, in elk geval goed te zijn gekozen. Deze markthal naar ontwerp van architectenbureau MVRDV, waar naast versunits ook (foodgerelateerde) winkels, restaurants en appartementen komen, komt in het Laurenskwartier tegenover station Blaak.

Initiatieven stranden vaak omdat oplossingen niet worden gezien

De bouw is op dit moment in volle gang, en naar verwachting wordt het complex in 2014 opgeleverd.

De rol van de overheid lijkt hier inderdaad vooral faciliterend en stimulerend te zijn: de gemeente Rotterdam ziet de Markthal als onderdeel van de revitalisering van het gehele Laurenskwartier en participeert daarom als investeerder. Zij zorgt bijvoorbeeld voor het bouwrijp maken van de grond en koopt de parkeergarage die als bronpunt moet functioneren voor de binnenstad.

Out of the box-denken

Er zijn dus diverse succesvolle projecten van functiemenging, die als voorbeeld kunnen dienen voor nieuwe ontwikkelingen. Uit de praktijk blijkt dat functiemenging niet vanzelfsprekend tot stand komt en bij voorkeur gestimuleerd dient te worden. Voor alle betrokken partijen geldt dat buiten de gebaande paden moet worden getreden. De overheid kan hierin een stimulerende en faciliterende rol vervullen. Succesfactoren zijn daarnaast: oog hebben voor de wensen van de gebruikers, creëren van een goed uitgebalanceerd product in termen van prijs, product en locatie, en de inzet en betrokkenheid van alle partijen.

↑ **Pieter van der Heijde,**
Tineke Groenewegen en Ellen Jonkman

Bronnen:

- Hoppenbrouwer, E.C. & E. Louw (2004), *Functiemenging in het Oostelijk Havengebied*. In: *Rooilijn*, 12-01-2004.
- <http://www.100mode.nl/>.
- <http://www.markthalrotterdam.nl/>.
- Pols, L., Van Amsterdam, H., Harbers, A., Kronberger, P. & E. Buitelaar (2009), *Menging van wonen en werken*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

één gebouw

deel (de parkeergarage) losgekoppeld kan worden van het bovengrondse deel van de Markthal.

De gemeente heeft de werkzaamheden om de grond bouwrijp te maken uitgevoerd, zodat vervolgens bouwrijpe grond in erfpacht kon worden uitgegeven. Provast zal de grond in een later stadium alsnog kopen.

Flexibel

Een belangrijk element dat functiemenging binnen de Markthal mogelijk maakt is het vigerende bestemmingsplan. In 2000 is het bestemmingsplan Laurenskwartier vastgesteld, waarin het gehele plangebied is uitgeroepen tot centrumgebied. Dit betekent dat er diverse functies mogelijk zijn, variërend van wonen, kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen. Licht milieubelastende bedrijven (categorie 1 en 2) zijn eveneens toegestaan. Projecten kunnen hierdoor dus zeer flexibel worden ingevuld. Bepaalde kavels zijn daarnaast bestempeld als 'sterlocatie': hier dient een spraakmakende, stedelijke ontwikkeling gerealiseerd te worden. De Markthal-locatie is zo'n sterlocatie. Omdat voor deze deellocatie nader uitgewerkt moest worden, is (onder de oude WRO) een artikel 19-procedure toegepast. Het openbaar gebied binnen het Laurenskwartier is bestempeld als 'verblijfsgebied', ofwel voetgangers- en fietsersdomein.

↑ **Bron: Bureau Stedelijke Planning en Provast**

