

Oosterwold: trouw aan de bedoeling

Hoe bewoners en gemeente de uitgangspunten voor Oosterwold kunnen bekrachtigen

Contouren voor een strategie die de bedoeling bekrachtigt en ongewenst effecten begrenst

december 2019

De gemeente Almere heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd te onderzoeken hoe de afdeling Vergunningen, Toezicht & Handhaving (VTH) haar rol in Oosterwold in kan vullen. Belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van Oosterwold zijn onder meer dat bewoners veel ruimte krijgen om de ontwikkeling zelf ter hand te nemen. Niet alleen van hun eigen woning, maar ook van de inrichting van het gebied. Het is aan hen om met elkaar de kavelwegen te realiseren. Bewoners hebben daarnaast een verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de doorwaadbaarheid van het gebied en om vormen van stadslandbouw te realiseren. De gemeente speelt hierbij geen trekkersrol, maar juist een volgende rol. Deze ruimte voor particulier initiatief leidt tot een diverse en creatieve invulling van het gebied.

Tegelijkertijd blijkt dat er ook ongewenste effecten zijn. Afspraken waartoe initiatiefnemers/bewoners zich (contractueel) hebben verplicht, worden niet altijd nageleefd, soms bewust, soms ook onbewust. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat de wijze waarop Oosterwold zich ontwikkelt, op gespannen voet staat met de ontwikkelprincipes die voor Oosterwold zijn opgesteld. Het vergunningsvrij bijbouwen en het bouwen zonder omgevingsvergunning kan zonder handhaving leiden tot het ongewenst dichtslippen van het open karakter van Oosterwold. Ook blijken de uitgangspunten voor doorwaadbaarheid en stadslandbouw (nog) niet altijd invulling te krijgen en ook tot vragen te leiden over wat nu precies de bedoeling is. Terwijl deze principes juist essentieel zijn voor het welslagen van Oosterwold. Zo is niet op voorhand voorzien in publiek groen en in een netwerk van wandel- en fietspaden. De doorwaadbare zones zijn juist daarvoor bedoeld. Duidelijk zal zijn dat als deze principes niet bekrachtigd worden, Oosterwold een ander karakter krijgt dan werd beoogd (en waarvoor initiatiefnemers ook gekozen hebben).

Deze overwegingen en zorgen hebben geleid tot de vraag aan AEF. Meer specifiek luidde deze vraag na te denken over een beleidsmatige *handhavingsstrategie* voor de afdeling VTH in Oosterwold. De scope voor de opdracht is in overleg met de opdrachtgever bepaald tot de volgende vier thema's: bebouwing roodkavel/vergunningvrij bijbouwen, kavelwegen, doorwaadbaarheid en stadslandbouw. Een thema als riolering is dus niet in het onderzoek betrokken. In het kader van het onderzoek heeft AEF gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) én, tijdens twee groepsgesprekken, met in totaal zo'n 25 bewoners/initiatiefnemers in Oosterwold.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek. Daarbij starten we met enkele bevindingen uit de gesprekken met bewoners. Vervolgens komen een aantal aanvullende overwegingen uit de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeente en de gebiedsorganisatie aan bod. Vervolgens formuleren we, op basis van deze bevindingen, een aantal overwegingen over de wijze waarop de gemeente haar handhavingsstrategie in Oosterwold in zou kunnen vullen.

Bevindingen uit de gesprekken met bewoners

Hieronder volgen allereerst de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken met bewoners. Aanvullend op deze bevindingen zijn uitgebreide (geanonimiseerde) verslagen van de twee bijeenkomsten met bewoners beschikbaar.

- 1. De uitgangspunten zijn bekend, maar bewoners hechten er niet in gelijke mate aan.**

Op basis van de gesprekken met bewoners concluderen wij dat de uitgangspunten van Oosterwold over doorwaadbaarheid, stadslandbouw en het open en groene karakter van het gebied breed bekend zijn. Dat wil niet zeggen dat iedereen die uitgangspunten ook evenveel belang toedicht. Er zijn mensen voor wie de doorwaadbaarheid van het gebied of de invulling van stadslandbouw niet hoeft.
- 2. Bewoners tonen zich ook bezorgd over niet naleven uitgangspunten.** Er zijn echter ook veel bewoners die wel veel waarde hechten aan deze uitgangspunten. Zij spreken hun zorgen uit over de mate waarin deze uitgangspunten nageleefd worden. En zij geven aan dat het verlaten van die uitgangspunten onwenselijk is. Het laten versloffen van doorwaadbaarheid keert zich uiteindelijk tegen de bewoners, omdat in de opzet voor Oosterwold geen groenzones of parken zijn voorzien.

Ook voor het principe van stadslandbouw geldt dat het bijdraagt aan de beoogde invulling van het gebied: als een open, landelijk en groen gebied, waar een serieuze productiedoelstelling aan gekoppeld is. De kavels hebben immers gedeeltelijk een landbouwbestemming. Dat is de reden dat de gemiddelde grondprijs laag kan zijn. Maar daar vloeit ook uit voort dat de grond volgens die bestemming gebruikt moet worden. Bewoners signaleren verder dat er in toenemende mate door projectontwikkelaars gebouwd wordt, wat tot een meer eentonige invulling van het gebied leidt. Ook bestaat de zorg dat de gestegen kavelrijzen resulteren in de uitgifte van gemiddeld kleinere kavels, wat bijdraagt aan een meer versnipperde en minder open invulling van het gebied.
- 3. Goede voorbeelden laten zien dat het kan.** Tijdens de twee bijeenkomsten met bewoners is meerdere malen verwezen naar goede voorbeelden m.b.t. het invulling geven aan doorwaadbaarheid en stadslandbouw. Daarbij kwam voor de landbouw het idee naar voren dat bewoners niet altijd zelf het wiel uit hoeven te vinden, maar ook gebruik kunnen maken van oplossingen die door een ander zijn bedacht. Ook kwamen ideeën naar voren om meer gezamenlijk op te trekken t.b.v. de invulling van de landbouwfunctie. De gesprekken wezen tevens uit dat er goede voorbeelden zijn van hoe doorwaadbaarheid invulling kan krijgen. Het gaat dan veelal om invulling op het niveau van individuele kavels. Van een uitwerking die meerdere kavels overstijgt en waarmee het idee van een netwerk van wandel- en fietspaden invulling krijgt, hebben we wel inspiratiebeelden aangereikt gekregen, maar hebben we in het veld nog geen concrete uitwerking gezien.
- 4. De term ‘handhaving’ wordt gereserveerd ontvangen.** Over de intentie van de gemeente om te komen tot een handhavingsstrategie zijn bewoners ambivalent. Enerzijds omdat bewoners verschillend oordelen over het belang van uitgangspunten als doorwaadbaarheid en stadslandbouw. Anderzijds omdat bewoners de term ‘handhaving’ op gespannen voet vinden staan met het uitgangspunt dat Oosterwold ontwikkeld wordt door de bewoners zelf. Voor velen is de ruimte die geboden is om zelf te ontwikkelen en te pionieren een belangrijke reden om in Oosterwold te gaan wonen. Zij zouden niet willen dat Oosterwold een gewone stadswijk als alle andere wordt.

Bevindingen uit de gesprekken met gemeente en gebiedsorganisatie

5. **Zorgen over het niet naleven van (contractuele) afspraken.** Ook in de gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente én van de gebiedsorganisatie klinken zorgen door over het feit dat initiatiefnemers de afspraken waartoe zij zich contractueel hebben verplicht niet altijd nakomen. Dat betreft dan primair de invulling van afspraken rond zowel doorwaadbaarheid als stadslandbouw. Deze afspraken zijn vastgelegd in de anterieure overeenkomst en de koopovereenkomst met initiatiefnemers. Deze hebben een privaatrechtelijk karakter (wat onverlet laat dat het – publiekrechtelijke - bestemmingsplan ook kaderstellend is voor het gebruik van de grond). Onze gesprekspartners benadrukken dat doorwaadbaarheid een functie heeft voor het gebied als geheel (ontsluiting en realisatie van wandel- en fietspaden). Voor zowel de doorwaadbaarheid als de stadslandbouw geldt bovendien dat de grondprijs gebaseerd is op die beoogde functies. Als de afspraken over doorwaadbaarheid en landbouw niet nageleefd worden, ontstaat een situatie waarbij grond feitelijk voor een veel te laag bedrag is verkocht. De grond zou opnieuw getaxeerd kunnen worden voor de functie waarvoor kaveleigenaren deze feitelijk gebruiken. Deze optie geniet niet direct de voorkeur omdat het afbreuk doet aan de inrichtingsprincipes voor Oosterwold. Bovendien is het maar zeer de vraag of bewoners ook in staat zijn de extra kosten op te brengen. Een andere optie is om kaveleigenaren alsnog aan te sporen invulling te geven aan de afspraken waartoe zij zich contractueel hebben verplicht.
6. **Roodkavel en bebouwing: eenduidige vastlegging gewenst.** In de gesprekken met gemeente en gebiedsorganisatie kwam naar voren dat illegale bebouwing tegen moet worden gegaan, om het uitgangspunt dat Oosterwold een groen gebied is gestand te doen. Hierbij gaat het om handhaving van het bestemmingsplan (publiekrechtelijk). Randvoorwaardelijk voor adequate handhaving is een eenduidige vastlegging van de afspraken in het bestemmingsplan. Dat geldt voor roodkavel en bebouwing, maar ook voor doorwaadbaarheid en stadslandbouw. Aan gemeentezijde wordt onderkend dat het intekenen van kavelgrenzen en roodkavel in het bestemmingsplan bij kan dragen om effectiever op te treden in Oosterwold. Dit vergt wel een eenmalige investering om bestaande kavels in te tekenen én vervolgens ook bij toekomstig uit te geven kavels. Hiervoor dient voldoende tekencapaciteit beschikbaar te zijn.
7. **Hoe wenselijk is een apart handhavingsregime voor Oosterwold?** Vanuit de afdeling VTH is de vraag gesteld wat de implicaties zijn als voor Oosterwold een apart handhavingsregime bedacht wordt. Alhoewel een dergelijk regime mogelijk is als de gemeente specifieke beleidsregels formuleert voor Oosterwold, blijft de vraag in hoeverre actiever overheidsoptreden in Oosterwold gerechtvaardigd is vanuit de principes voor Oosterwold. Temeer daar de lage kavelprijzen in Oosterwold mede samenhangen met de beperkte rol die aan de gemeente is toebedeeld. Momenteel is het handhavingsbeleid in Oosterwold gelijk aan dat in de rest van Almere: de gemeente geeft haar handhavingsplicht invulling door handhavend op te treden bij zaken waarbij door burgers een handhavingsverzoek is gedaan (het 'piepsysteem'). Overigens geven zowel vertegenwoordigers van VTH als van de gebiedsorganisatie aan dat het piepsysteem wat breder begrepen moet worden: men reageert niet alleen op signalen *uit* het gebied, maar ook op signalen *over* het gebied, ook als deze worden gemeld door medewerkers van gemeente en gebiedsorganisatie. M.a.w.: gemeente en gebiedsorganisatie pakken nu reeds een signalerende rol bij evidente overtredingen van het bestemmingsplan. Dit betekent echter niet dat er consequent per kavel wordt getoetst of alle afspraken worden nageleefd.

8. **Gemeente en gebiedsorganisatie handhaven momenteel al in Oosterwold.** De vraag naar een handhavingsstrategie voor Oosterwold laat onverlet dat zowel de gemeente als de gebiedsorganisatie momenteel al handhavend optreden. Inmiddels heeft de afdeling VTH al enkele handhavingsverzoeken uit Oosterwold ontvangen, waarop is geacteerd. Ook heeft de gebiedsorganisatie al enkele kavels aangeschreven, bijvoorbeeld in een situatie waarbij een sloot niet conform het bestemmingsplan was aangelegd. Deze voorbeelden laten zien dat ook in Oosterwold feitelijk al vormen van handhaving invulling krijgen, op een wijze die aansluit bij de praktijk in de rest van Almere.
9. **Doorwaadbaarheid en stadslandbouw blijven achter.** Toch concluderen zowel gemeente als gebiedsorganisatie dat met name de naleving van de afspraken rond doorwaadbaarheid en stadslandbouw achter(wege) blijft. Het huidige niveau van handhaving gaat daar geen verandering in brengen. Daarmee blijft de vraag actueel hoe de bedoeling van Oosterwold kan worden bekrachtigd en wat daarbij de rol van de gemeente zou kunnen zijn.

Overwegingen bij het invullen van de gemeentelijke handhavingsfunctie in Oosterwold

Wat leert voorgaande ons voor de opdracht na te denken over een handhavingsstrategie voor Oosterwold? Ten eerste dat de uitgangspunten voor Oosterwold bekend zijn én dat pioniers een bewuste keuze hebben gemaakt voor de set van afspraken die samenhangen met het wonen in Oosterwold. Voor de lusten én de lasten. Voor de vrijheid om zelf te kunnen ontwikkelen, voor de ruimte in het gebied en voor de lage kavelprijzen. Maar ook voor de verplichtingen m.b.t. bijvoorbeeld kavelwegen, doorwaadbaarheid en stadslandbouw.

De opgave is een strategie te formuleren die de bedoeling van Oosterwold bekrachtigt en die ongewenste effecten begrenst. De kunst is dit zo in te vullen dat de ruimte voor bewoners niet onnodig wordt ingeperkt, of beter: dat het vermogen van bewoners om zelf tot oplossingen te komen wordt versterkt. Het gaat er daarom om een strategie te formuleren die zowel bewoners als gemeente helpt trouw te blijven aan de bedoeling. Een strategie die beschrijft hoe gemeente en bewoners samen de uitgangspunten voor Oosterwold kunnen bewaken en bekrachtigen.

Hieronder werken we de contouren voor een dergelijke strategie uit op basis van de bevindingen uit onze gesprekken met gemeente en bewoners. Daarbij hanteren we de volgende overwegingen:

- als de veiligheid, gezondheid of openbare orde in het geding zijn, is het wenselijk dat de gemeente geen afwachtende, maar juist een actieve rol speelt;
- ook als sprake is van het evident niet naleven van wettelijke en/of contractuele kaders is een actieve opstelling van de gemeente gerechtvaardigd;
- meer specifiek is een actieve interventie gewenst als afspraken die samenhangen met de grondprijs niet worden nageleefd, omdat anders de facto een situatie ontstaat waarbij de grond voor een te lage prijs is verkocht;
- als de leefbaarheid en/of (ruimtelijke) kwaliteit van Oosterwold onder druk staan, past eerder een benadering waarbij het (zelf)oplossend vermogen van bewoners wordt aangesproken;
- als de gemeente het zelfoplossend vermogen van bewoners wil activeren, betekent dat niet dat zij zich afzijdig moet houden, maar moet zoeken naar alternatieve manieren om haar rol in te vullen: niet overnemen, maar faciliteren.

In ons onderzoek hebben we ons geconcentreerd op de thema's kavelwegen, bebouwing roodvlak/vergunningsvrij bijbouwen, doorwaadbaarheid en stadslandbouw. Op basis van de hiervoor geformuleerde overwegingen werken wij de strategie verder uit. We beginnen met één randvoorwaarde en staan vervolgens stil bij elk van de vier thema's.

NB: Onderstaande uitwerking heeft uitsluitend betrekking op de kavels die reeds gerealiseerd zijn in Oosterwold. Gelijktijdig met ons onderzoek loopt een evaluatie naar Oosterwold. Het verdient aanbevelingen bij de bespreking van de inzichten uit die evaluatie ook het perspectief van handhaving te betrekken. Zo kan bij toekomstige ontwikkeling mogelijk meer dan nu het geval is op voorhand nagedacht worden over een indeling van kavels waardoor gezamenlijk gebruik van landbouwgrond door meerdere initiatiefnemers bevorderd wordt.

Randvoorwaarde: intekenen vergunningsafspraken in bestemmingsplan. De afspraken die initiatiefnemers hebben gemaakt over het gebruik van hun kavel worden momenteel nog niet ingetekend in het bestemmingsplan. In plaats daarvan wordt volstaan met een aanduiding van het percentage per functie (roodvlak, landbouwgrond) waarvoor de grond is bestemd. Deze situatie is zowel voor kaveleigenaren als voor de gebiedsorganisatie en de gemeente suboptimaal. Het is immers lastig te verwijzen naar een concrete tekening van de afspraken die gemaakt zijn. Daarvoor moet altijd de vergunning erbij gepakt worden. Voor kaveleigenaren is het daardoor niet goed inzichtelijk welke afspraken voor andere bewoners in het gebied gelden. Elkaar aanspreken wordt dan lastig. Het is dan ook denkbaar dat van het intekenen van afspraken op een openbaar beschikbaar bestemmingsplan een disciplinerende werking uitgaat. Ook voor handhavingsdoelen is het praktischer te werken met een bestemmingsplan waarop de gemaakte afspraken ingetekend worden. De mogelijkheid om binnen de vergunde situatie op een later moment te schuiven (m.n. met roodvlak/bebouwing) wordt dan ingeperkt. Dit maakt de handhaving minder complex. Het intekenen van de gemaakte afspraken rond grondgebruik (waar komt de stadslandbouw op de kavel, tot waar reikt de doorwaadbare zone precies, waar ligt het roodkavel en daarbinnen de bebouwing) kan worden beschouwd als een randvoorwaarde om het bekrachtigen van de bedoeling van Oosterwold mogelijk te maken.

Benodigde actie: intekenen van afspraken uit vergunningen in het bestemmingsplan voor Oosterwold. Met terugwerkende kracht voor reeds vergunde kavels en voor de toekomst voor nieuw uit te geven kavels.

Kavelwegen. Voor de kavelwegen geldt dat initiatiefnemers/bewoners zich contractueel hebben verplicht tot deelname in een kavelwegvereniging. Over de juridische status c.q. verantwoordelijkheden van bewoners heeft de gemeente een helder document opgesteld. Initiatiefnemers/bewoners zijn verantwoordelijk voor realisatie en beheer van de kavelwegen, in overeenstemming met de daarvoor geldende criteria. Deze criteria voor het ontwerp van de kavelwegen (o.a. m.b.t. toegankelijkheid voor hulpdiensten) zijn beschikbaar. Er is dus geen sprake van dat criteria onduidelijk zijn of nader uitwerking zouden behoeven. Op het ontwerp vindt een toetsing plaats, waarbij onder meer de brandweer nagaat of het ontwerp voldoet aan alle technische specificaties. Vertegenwoordigers van gemeente en gebiedsorganisatie geven aan dat deze toetsing meer eenduidig plaats kan vinden.

De hiervoor beschreven toetsing betreft het ontwerp zoals dat op papier staat. Toetsing van de kavelwegen zoals deze worden gerealiseerd en worden onderhouden vindt niet systematisch plaats. Bij de realisatie is een belangrijk aandachtspunt de kwaliteit van de bouwwegen, die als fundament dienen voor de uiteindelijk aan te leggen kavelwegen. Als de kwaliteit van de bouwwegen niet voldoende is, gaat dit ten koste van de uiteindelijke

Andersson Elffers Felix

kwaliteit (met name belastbaarheid) van de kavelwegen. Het verdient aanbeveling dit belang zo expliciet mogelijk onder de aandacht van initiatiefnemers/bewoners te brengen, om herstelkosten in een later stadium te voorkomen.

Op deze plaats beperken wij ons tot de vraag in hoeverre een meer actieve handhavende rol van de gemeente wenselijk is. De vraag die voorligt is vooral wat de gemeente moet doen als een kavelwegvereniging nadrukkelijk in gebreke blijft, waardoor de veiligheid in het geding is (bijvoorbeeld doordat de kwaliteit van de weg tot gevaarlijke situaties leidt en/of de toegankelijkheid voor hulpdienst niet goed geborgd is). Omdat de veiligheid in het geding is, is een actieve rol van de gemeente gerechtvaardigd en gewenst. De gemeente kan de betreffende kavelwegvereniging aanschrijven en in gebreke stellen. Mochten verbeteringen uitblijven, dan kan de gemeente de gebreken laten oplossen voor rekening van de kavelwegvereniging.

Benodigde actie: Er is geen specifieke aanpassing of aanscherping van de werkwijze nodig. Wel is het wenselijk dat gemeente, gebiedsorganisatie en brandweer gezamenlijk bespreken in hoeverre toetsing van kavelwegen in de ontwerpfase nog meer eenduidig plaats kan vinden. Voor de beheersfase (als de kavelweg is opgeleverd) is het realistisch te onderkennen dat de gemeente zich periodiek informeert over de conditie van de kavelwegen. Dit hoeft geen grote belasting te zijn indien de beschikbare ogen en oren van gemeente én gebiedsorganisatie hier slim samenwerken. Concreet betekent dit 'breed kijken' en signalen delen. Aan gemeentezijde gaat het om slim samenwerken tussen bijvoorbeeld de medewerkers belast met bouwtoezicht en de handhavers van VTH.

Bebouwing. Een belangrijk uitgangspunt voor Oosterwold is het open en landelijke karakter van het gebied. Het doel is een groene wijk. Om dat beeld te handhaven zullen roodkavels en maximum bebouwing eenduidig vastgelegd moeten worden (zie ook de paragraaf: intekenen in bestemmingsplan). De vraag is welk handhavingsregime hier passend is. De gebiedsorganisatie benadrukt dat de beginselplicht van de gemeente om te handhaven en benadrukt het belang om de gemaakte afspraken te handhaven, omdat de ontwikkelprincipes van Oosterwold anders onder druk komen te staan én omdat het een verkeerd signaal is als de gemeente van haar kant het laat passeren als gemaakte afspraken geschonden worden. De gemeente (VTH) wijst erop dat de beginselplicht tot handhaving in Almere invulling krijgt door het piepsysteem: als een handhavings-verzoek wordt ingediend, neemt de gemeente dit in behandeling. Deze benadering leidt ertoe dat er stadsbreed veel situaties zijn waarbij sprake is van bebouwing of gebruik in strijd met vergunningvoorwaarden, zonder dat handhavend wordt opgetreden. De afdeling VTH schat dat op basis van steekproeven bij 1 op de 5 percelen sprake is van dergelijke afwijkingen/overtredingen (NB: het hoeft niet altijd om moedwillige/bewuste overtredingen te gaan!). De gebiedsorganisatie schat dat het in Oosterwold om 1 op de 4 tot 1 op de 3 kavels gaat. Het gaat dan al snel om ruim 200 kavels.

In gesprekken met gemeente en gebiedsorganisatie is geconstateerd dat het wenselijk is dat de gemeente actief in het gebied aanwezig is. De vraag is welk ambitieniveau het bestuur daarbij voor de handhaving van bebouwing na wil streven. We maken daarbij onderscheid naar drie opties:

Optie 1. Het huidige 'piepsysteem' het vertrekpunt. Opgemerkt wordt dat het piepsysteem breder begrepen moet worden dan alleen de handhavingsverzoeken van bewoners. Toezichthouders van gemeente en vertegenwoordigers van de gebiedsorganisatie hebben ook een signalerende functie. De gebiedsorganisatie treedt nu ook al (in privaatrechtelijke zin) handhavend op door initiatiefnemers/bewoners te wijzen op hun contractuele

verplichtingen. De handhaving zoals die nu invulling krijgt beperkt zich dan echter wel tot die casussen waarover een handhavingsverzoek wordt gedaan of waar toezichthouders/gebiedsorganisatie zelf in het veld mee geconfronteerd worden.

Optie 2. In een systematische toets van alle kavels is daarmee nog niet voorzien. Een dergelijk '100%-handhavingsscenario' heeft echter enkele nadelen. Enerzijds staat het haaks op het uitgangspunt dat de overheid een terughoudende rol speelt in Oosterwold. Anderzijds zou 100% handhaving naar verwachting en flinke inzet vergen. Een indicatieve inschatting van de afdeling VTH is dat hiermee eenmalig minimaal 1.400 uur en maximaal 4.250 uur gemoeid is (zie bijgevoegd memo 'verkenning impact').

Optie 3. Een alternatief, dat bovendien meer aansluit bij het principe 'mensen maken Oosterwold', kan zijn om initiatiefnemers/bewoners uit te nodigen met voorstellen te komen voor een invulling om na te gaan hoe per deelgebied/kavelweg de afspraken uit het bestemmingsplan en de ontwikkelplannen invulling krijgen. Een mogelijke vorm kan bijvoorbeeld een periodieke schouw zijn, waaraan ook medewerkers van VTH deelnemen. Het verdient aanbeveling bewoners uit te nodigen zelf met voorstellen te komen. Concreet kan hiervoor een verzoek worden gericht aan het bewonersplatform Oosterwold.

Benodigde actie: Gevraagd is een bestuurlijke uitspraak over het gewenste ambitieniveau voor de handhaving van bebouwing roodkavel in Oosterwold. Daarbij kunnen voornoemde drie opties als referentie dienen.

Doorwaadbaarheid. Voor de doorwaadbaarheid geldt dat hierover met initiatiefnemers heel concrete afspraken worden gemaakt in de anterieure overeenkomst en de koopovereenkomst. De afspraak is dat aan drie zijden van de kavel, nl. de zijden die niet aan de kavelweg grenzen, een strook van 2 meter vrij wordt gehouden voor doorwaadbaarheid. Dit is van belang om de ontwikkeling van een netwerk van wandel- en fietspaden mogelijk te maken. Ook is het van belang omdat in Oosterwold geen ruimte is voorzien voor openbaar groen. Ontsluiting van het gebied anders dan via de kavelwegen is daarom van belang voor de ruimtelijke kwaliteit. Door bewoners is wel aangegeven dat zij de afspraak om de 2 meter-zone aan drie zijde van de kavel vrij te houden als niet zo zinvol ervaren, omdat mensen geen rondje rond iemands erf gaan lopen. Dit argument gaat voorbij aan de notie dat, vanwege het organische karakter waarbij het gebied invulling krijgt (bewoners mogen zelf hun kavel intekenen, dus het is niet op voorhand duidelijk wat de eindsituatie is), het *noodzakelijk* is alle opties open te houden. Wel is denkbaar dat, in een toekomstige situatie waarbij alle kavels vergeven zijn en waarbij het netwerk van wandel- en fietspaden invulling heeft gekregen, onbenutte stukken doorwaadbaarheid herbestemd zouden kunnen worden. Daarbij dient dan wel een taxatie plaats te vinden tegen de waarde van de grond na herbestemming; dit omdat doorwaadbare zones tegen een lagere prijs zijn uitgegeven.

Wat betekent dit voor de handhavingsstrategie? De opgave is tweeledig. Ten eerste is er een situatie gegroeid waarbij soms bebouwing in de doorwaadbaarheid plaatsvindt (schuurtjes, hokken, obstakels). Ten tweede geldt dat de bedoeling van de doorwaadbaarheid, in de zin van kaveloverstijgende wandel- en fietspaden, nog niet tot werking komt. Voor het eerste probleem is handhaving geboden: illegale bebouwing dient verwijderd te worden omdat er anders een situatie groeit waarbij de doorwaadbaarheid niet goed benut kan worden. Voor het tweede probleem lijkt een impuls gewenst om bewoners met elkaar in gesprek te brengen over de invulling van de doorwaadbaarheid.

Ter nuancering dient te worden opgemerkt dat kaveleigenaren niet altijd moedwillig de principes van doorwaadbaarheid schenden, maar zich ook niet altijd bewust blijken van hoe

Andersson Elffers Felix

de grenzen precies lopen. Het intekenen van de doorwaadbaarheid in het bestemmingsplan kan hier uitkomst bieden. Overigens treedt de gebiedsorganisatie nu al handhavend op bij bebouwing in de doorwaadbaarheid. Daarbij wordt gewezen op de afspraken in de koopovereenkomst (privaatrechtelijke titel).

In overleg tussen gemeente en gebiedsorganisatie is besproken dat het wenselijk bewoners uit te nodigen met voorstellen te komen over de wijze waarop zij gezamenlijk invulling willen geven aan de doorwaadbaarheid van hun deelgebied. Concreet is het voorstel het bewonersplatform Oosterwold uit te nodigen met voorstellen te komen. Daarbij kan ook de suggestie worden gedaan dat er met één of meerdere deelgebieden/kavelwegverenigingen gestart wordt, zodat maximaal aangesloten wordt bij de behoeften en ideeën in het gebied. Het verdient aanbeveling dat gemeente en gebiedsorganisatie beschikbaar zijn om mee te praten met bewoners. Uit de bewonersgesprekken voor dit onderzoek blijkt dat bewoners hier ook behoefte aan hebben.

Benodigde actie: Bewonersplatform Oosterwold uitnodigen binnen een periode van drie maanden met een procesvoorstel te komen voor de wijze waarop men de afspraken rond doorwaadbaarheid per deelgebied/kavelweg invulling wil geven én wat daarvoor nodig is. De gemeente kan daarbij mogelijk een faciliterende rol vervullen. Vraagstelling: hoe wilt u de afspraken rond doorwaadbaarheid invullen?

Stadslandbouw. Voor het thema stadslandbouw geldt dat initiatiefnemers in hun ontwikkelplan een initiële invulling hebben gegeven aan dat deel van hun kavel dat een landbouwbestemming kent. Voor stadslandbouw geldt dat deze invulling meer ruimte laat dan de afspraken over roodvlak/bebouwing of doorwaadbaarheid. Vanuit oogpunt van handhaving is het bij de stadslandbouw veel lastiger een harde conclusie te trekken wanneer een invulling beschouwd kan worden als een vorm van stadslandbouw versus een situatie waarin de facto sprake is van gebruik als tuin. Bij het vraagstuk van handhaving van stadslandbouw is het relevant de volgende overwegingen mee te wegen:

- Initiatiefnemers zullen de invulling van hun landbouwgrond veelal pas oppakken nadat de woning opgeleverd gereed is; hierbij speelt dus de vraag binnen welke termijn het realistisch is initiatiefnemers aan te spreken op het naleven van hun contractuele verplichting tot stadslandbouw;
- er zijn referenties beschikbaar voor de aanwending van grond voor productiedoeleinden (de gebiedsorganisatie heeft deze bijvoorbeeld beschikbaar; zie bijlage); dit betekent dat er een feitelijke, objectieve basis beschikbaar is waartoe initiatiefnemers én handhavers zich kunnen verhouden als het gaat om de vraag wanneer iets geldt als stadslandbouw en wanneer daar (evident) geen sprake van is;
- zeker bij kleinere kavels is het zinvol na te denken over vormen waarbij initiatiefnemers gezamenlijk op kunnen trekken om stadslandbouw in vulling te geven; voor toekomstig uit te geven kavels kan hier meer dan nu op geanticipeerd worden, bijvoorbeeld door kavels te richten rond een collectieve productietuin op een centrale plek binnen de kavels;
- realisatie van stadslandbouw vergt kennis; deskundigheidsbevordering en informatievoorziening zijn wenselijk; de bouwactiviteiten schaden regelmatig de grond die bestemd is voor landbouwdoeleinden.

In overleg tussen gemeente en gebiedsorganisatie is besproken dat het wenselijk bewoners uit te nodigen met voorstellen te komen over de wijze waarop zij (gezamenlijk) invulling willen geven aan de stadslandbouw in hun deelgebied. Concreet is om, net als rond het thema doorwaadbaarheid, het bewonersplatform Oosterwold uit te nodigen met voorstellen

Andersson Elffers Felix

te komen. Hoe willen mensen aan de slag gaan met, in dit geval, de opgave rond en verplichting tot stadslandbouw? Wat hebben mensen daarvoor nodig?

Benodigde actie: Bewonersplatform Oosterwold uitnodigen binnen een periode van drie maanden met een procesvoorstel te komen voor de wijze waarop men de afspraken rond stadslandbouw per deelgebied/kavelweg invulling wil geven én wat daarvoor nodig is. De gemeente kan daarbij mogelijk een faciliterende rol vervullen. Vraagstelling: hoe wilt u de afspraken rond doorwaadbaarheid invullen?

Bijlage: Referentie stadslandbouw

In het bestemmingsplan voor Oosterwold is stadslandbouw als volgt gedefinieerd:

“Stadslandbouw is het telen, oogsten en afzetten van voedsel in of in de nabijheid van kernen. Onder stadslandbouw valt ook veeteelt en de kweek van vissen voor consumptie. Leidend is dat er een agrarisch product uit voort komt en dat sprake is korte voedselketens. Het kan daarbij zowel gaan over voedselproductie die professioneel of voor zelfvoorzienend gebruik wordt beoefend. Stadslandbouw heeft in Oosterwold ook zorg, recreatieve (leisure), educatieve, landschappelijke en economische (werkgelegenheid, zelfstandige ondernemingen) dimensies. Hierdoor zijn nevenfuncties mogelijk, zoals een mini-camping en een speeltuin. Ten minste 80% van het grondgebruik dient betrekking te hebben op het voortbrengen van agrarische voedselproducten in een voor de agrarische productie reële dichtheid en productiecycclus.”

Deze definitie roept de vraag op wat verstaan moet worden onder ‘een voor de agrarische productie reële dichtheid en productiecycclus. De gebiedsorganisatie reikt initiatiefnemers/bewoners hiervoor de volgende referenties aan:

type	toelichting	per 1.000 m2 (80% gebruik)
legkippen	4 m2 / kip, cyclus 60-30 dagen	140
vleeskippen	2,5 m2 / kip cyclus 60-30 dagen	200
kalkoenen	10 m2 / kalkoen cyclus 60-30 dagen	50
ganzen	15 m2 / gans cyclus 60-30 dagen	35
varkens	1-2 m2 uitloop / varken excl. Weidegang	400
schapen	zonder bijvoeren en kunstmest per schaap ca. 700-1.000 m2 met bijvoeren en kunstmest ca. 500 m2	1 à 2
geiten	ca. 50-100 m2 / geit, moeten bijgevoerd	10
koeien	zonder bijvoeren ca. 5.000 m2 / koe	
paarden	NB: voedselproductie? 0,5 ha / paard incl. ruwvoer winter	PM
fruitbomen	laagstam 10 m2 / boom hoogstam 50 m2 / boom	80 16
moestuyn	plantrijen afhankelijk van soort, ingevuld areaal	800 m2
fruitstruiken	plantrijen afhankelijk van soort druiven plantafstand 1-2 m1, 4m2 / plant bessen 0,5-1 m1, 2 m2/plant	200 400
viskwekerij	complex en gevoelige teelt; tilapia of meerval wellicht geschikt; (forelvijver t.b.v. sportvissen?); visvijver al gauw paar 1.000 m2.	PM