

De groeistuipen van Oosterwold

De ontwikkeling van de Almeerse wijk Oosterwold op basis van 'organische groei' is een prachtig concept maar is vooraf onvoldoende doordacht en vraagt nu om verdere stappen in het ontwikkelproces en de bestuurlijke inrichting.

Door Catrinus Egas *

Het concept Oosterwold is gebaseerd op organische ontwikkeling, wat inhoudt dat bewoners zelf hun wijk ontwikkelen, zowel letterlijk als figuurlijk. Dit principe is geen experiment maar staand beleid, dat eind 2020 - mede naar aanleiding van een uitgevoerd evaluatieonderzoek - door alle betrokken overheden¹ werd herbevestigd. In de uitvoering is dit concept uiteraard wel experimenteel, want ongekend in Nederland (en wellicht daarbuiten). Dit houdt in dat het een leertraject is voor alle betrokken partijen, overheden én bewoners.

Valse start

Dit traject heeft echter een valse start gekend. Er is voor de start en ook nog lang daarna niet nagedacht over de implicaties van dit concept, anders dan een bestuurlijk naïeve houding van 'bewoners doen alles, wij als overheid doen niets'. Er werden 'spelregels' opgesteld zowel in het bestemmingsplan als daarbuiten. In algemene zin komen die op het volgende neer, zoals staat vermeld op de overheidssite Maak Oosterwold:

Je bepaalt niet alleen je eigen woning, maar gaat ook over aanleg en beheer van wegen, paden, groen, water en de openbare ruimte. Dat moet je allemaal zelf realiseren, samen met anderen. Je vindt hier de ultieme vorm van 'doe-het-zelf'-gebiedsontwikkeling. Behalve een aantal spelregels zijn er geen beperkingen. Samen met toekomstige burens vormgeven aan een groene en duurzame leefomgeving staat voorop.

Gaandeweg de rit werden tal van hobbels ontdekt die de ontwikkeling in de weg stonden of frustreerden, vaak tot – grote – schade aan de kant van bewoners

Individuele bewoners en de gemeente zijn contractpartijen. In dit contract, dat hangt aan de overdracht van de grond, verplicht de bewoner zich aan de spelregels. In het contract staat echter niets vermeld over de wederzijdse positie en verantwoordelijkheden van gemeente en bewoner, evenmin iets over faciliterende randvoorwaarden waar bewoners een beroep op kunnen doen bij hun ontwikkelingsopdracht.

Gaandeweg de rit werden tal van hobbels ontdekt die de ontwikkeling in de weg stonden of frustreerden, vaak tot – grote – schade aan de kant van bewoners. Deels is dat 'in the game' ; in een experiment leer je in de praktijk en stel je regels en wellicht randvoorwaarden bij. Een belangrijk deel van deze hobbels waren echter het gevolg van nalatigheid aan overheidszijde als gevolg van het niet goed doordenken van het ontwikkelconcept, de implicaties daarvan en de rol en verantwoordelijkheid van – in het bijzonder – de gemeentelijke overheid. Dat valt de betrokken overheden te verwijten, maar dat verandert de werkelijkheid niet.... Na ongeveer zeven jaar van wijkontwikkeling is het de hoogste tijd de consequenties te trekken en verantwoordelijkheid te nemen voor een goede inrichting van het concept!

Het ontwikkelproces is ingericht op individuele bewoners, niet op collectiviteit

Verdere stappen in het ontwikkelproces

Het ontwikkelproces is nu volledig gericht op de individuele bewoner, die zijn eigen kavel kiest en inricht, zijn eigen afvalwaterzuivering aanlegt, uit welbegrepen eigenbelang met toekomstige burens samen een weg aanlegt en de nutsvoorzieningen regelt (anders kom je niet op je kavel, heb je geen stroom en water) en zijn eigen huis bouwt. Het individuele ontwikkelproces kent vele varianten – van jarenlang letterlijk zelf bouwen tot zich volledig laten ontzorgen en sleutelklaar er in trekken – maar het principe blijft hetzelfde. Collectiviteit is primair gericht op de weg en de nutsvoorzieningen; voor zelfbouwers eventueel nog burenhulp en lenen van gereedschap en in sommige gevallen een gemeenschappelijke helofytenfilter.

¹ De gemeenten Almere en Zeewolde, Provincie Flevoland, Rijks Vastgoedbedrijf, Waterschap Zuiderzeeland

De praktijk laat zien dat het met deze procesinrichting jaren duurt voordat bewoners oog krijgen voor het collectieve belang van wijkvoorzieningen en inrichting van de publieke ruimte (anders dan de eigen weg). Dat laatste moet nagenoeg geheel op particuliere grond en met particuliere financiering. Met wijkvoorzieningen is dat nog niet duidelijk, afgezien van basisonderwijs omdat hier de gemeente zorgplicht heeft.

Het proces moet aan de voorkant beter worden ingericht

Slechts hier en daar ontstaat op buurtschap-niveau enige vorm van samenhang en collectiviteit. Het wijkniveau is over het algemeen ver buiten beeld tenzij er nood is aan een bepaalde voorziening zoals een school.

Door deze procesinrichting moet nu in een groot deel van Oosterwold worden terug geploegd. Waar bewoners hun kavel hebben ingericht en hun huis hebben gepositioneerd moet alsnog op hun kavel publieke ruimte worden ingericht, zoals voetpaden, fietspaden, openbaar groen en wellicht ook speelplekken. Dat roept weerstand op en dan vergt het een moeizaam proces om dat alsnog tot stand te brengen.

De conclusie moet dus zijn om dit soort zaken aan de voorkant van het proces in te richten. Initiatiefnemers die belangstelling hebben voor een kavel kunnen dan nog bijeen worden gebracht om met elkaar een ruimer gebied op buurtschap-niveau in te richten zodat zij ook daarmee rekening kunnen houden bij het inrichten van hun kavel en de stand van hun huis. Bovendien biedt het betere kansen op collectiviteit waar dat wenselijk wordt gevonden door betreffende initiatiefnemers, zoals een gemeenschappelijke afvalwaterzuivering, speelgelegenheid, gemeenschappelijk moestuin en wellicht een buurthuis(je).

Dat vereist dus de juiste faciliterende randvoorwaarden anders is mislukking ingebakken en zet je bewoners in de kou

Faciliterende randvoorwaarden

Het ontwikkelconcept van Oosterwold legt grote druk op bewoners om gezamenlijk hun wijk te ontwikkelen. Het getuigt van grote naïviteit te verwachten dat dit vanzelf gaat gebeuren en ook nog bestendig goed gaat. Op het buurtschap-niveau (rond de eigen 'kavelwegen') gaat het al zeer geregeld mis zo laat de praktijk zien.

Hier mist het bestuurlijk besef dat we in Nederland in ruim een halve eeuw steeds meer hebben verstatelikt, dus bij burgers weg hebben georganiseerd (en later veel aan de markt hebben over gelaten). Burgers zijn niet meer gewend om zaken met elkaar te regelen, dat hebben we niet geleerd. De publieke ruimte is van de gemeente, de overheid; we zijn consument geworden van publieke en commerciële diensten.

Als je bestuurlijk kiest voor een ontwikkelconcept als dat van Oosterwold heb je als overheid de plicht bewoners hierbij te begeleiden en ze in de praktijk te laten leren weer een gemeenschap te vormen waarbinnen gemeenschappelijk zaken tot stand worden gebracht!

Dat vereist dus de juiste faciliterende randvoorwaarden anders is mislukking ingebakken en zet je bewoners in de kou.

En voor een goed begrip, hier gaat het om zowel de fysieke als sociale wijkontwikkeling.

Hier speelt dus de vraag naar de rol- en verantwoordelijkheidsverhouding tussen bewoners en overheid

Opschalen naar wijkniveau

In het ontwikkelconcept is niet voorzien in het schaalniveau van de wijk en wijkvoorzieningen zoals scholen, een buurthuis, sportfaciliteiten, een Cultuurhuis, trapveldjes en wat er meer wenselijk en nodig is. Sterker nog, als niet tijdig ruimte wordt gereserveerd voor wijkvoorzieningen, is alle grond uitgegeven aan particuliere kavels en is er geen ruimte meer.

Dit overlaten aan bewoners leidt tot mislukking. Zij zijn de eerste jaren druk met de ontwikkeling van hun eigen kavel, de bouw van hun huis en met werk en komen niet toe aan dit soort vraagstukken. Bovendien hebben ze er meestal geen kaas van gegeten.

Hier speelt dus de vraag naar de rol- en verantwoordelijkheidsverhouding tussen bewoners en overheid. Gaandeweg blijkt het noodzakelijk die te herzien. Vanuit een bestuurlijke verantwoordelijkheid en bestaande expertise ligt het voor de hand dat de gemeente de bewoners uitnodigt en meeneemt in dit proces, dat proces ook faciliteert en een eigen rol neemt bij het reserveren van gronden en het realiseren van voorzieningen.

Gemeentelijke zorgplicht miskend

Die les werd al geleerd bij het archeologisch onderzoek. Aanvankelijk werd dat overgelaten aan individuele initiatiefnemers die daarmee een groot financieel risico liepen. Dat werd onderkend waarna de gemeente het archeologisch onderzoek laat uitvoeren en de kosten daarvan doorberekent in de grondprijs en/of de exploitatiebijdrage.

Bewoners moesten zelf het ophalen van hun huisvuil regelen. Nadat een bewonerswerkgroep marktonderzoek had gedaan onder commerciële aanbieders bleek dat de gemeente dat verreweg het goedkoopst en efficiënt zou kunnen verzorgen (een vuilniswagen door de straat in plaats van diverse commerciële omdat bewoners wellicht voor verschillende partijen kiezen). De gemeente ging pas overstag toen bleek dat er sprake is van een gemeentelijke zorgplicht!

Te elfder ure drong het besef door bij de gemeente, na aangeven door bewoners, dat er ten aanzien van basisonderwijs eveneens een zorgplicht bestaat. En toen duurde het alsnog lang voordat er grond werd gereserveerd en er een actieve houding ontstond om bestaande onderwijsorganisaties en bewoners uit te nodigen om te bespreken welk type onderwijs wenselijk is in de wijk en wie welke school gaat bevolken...

Niet voor het eerst in de historie van Oosterwold grijpen overheden terug op regels en wetten waar ze eerst ruimte dachten te geven

Bij afvalwaterzuivering ging het volledig mis... Alle betrokken overheden hebben er voor gekozen dit aan de individuele bewoner over te laten middels een individuele (natuurlijke of technische) afvalwaterzuiveringsinstallatie (IBA).

Daar werd contractueel een zuiveringsnorm aan gehangen en marktaanbieders hebben deze installaties in grote getale verkocht aan bewoners; in sommige gevallen in een collectieve vorm als gemeenschappelijke helofytenfilter.

Uit metingen blijkt dat veel van deze installaties (nog) niet volledig aan de norm voldoen en er dus van een zekere mate van omgevingsvervuiling sprake is. Het Waterschap, als controlerend orgaan, sprak de gemeente daar op aan.

Wat blijkt, de gemeente heeft ook hier een zorgplicht. Deze werd echter belegd bij individuele bewoners. Nu is het de vraag of bewoners hun dure investering alsnog voldoende aan de praat krijgen.... Uit voorzorg, maar vooral uit zekerstelling van de gemeente en het Waterschap wordt nu transportriool aangelegd. De kans bestaat dat bewoners, als hun installatie blijvend onvoldoende presteert, gedwongen worden tot kapitaalvernietiging en/of tot extra investeringen voor nazuivering of aansluiting op riool. Dit kan nog een pikante juridische strijd opleveren....

Saillant detail is natuurlijk dat alle verantwoordelijke overheden er bij stonden te kijken toen dit zo werd ingericht... Niet voor het eerst in de historie van Oosterwold grijpen overheden terug op regels en wetten waar ze eerst ruimte dachten te geven.

In Oosterwold bestaat een andere werkelijkheid. Wijkontwikkeling vraagt hier om een democratisch proces op straat- en buurtschap-niveau

Verdere stappen in het bestuurlijk proces

Een concept waarbij bewoners worden geacht op organische wijze hun eigen wijk te ontwikkelen impliceert de noodzaak van een ander bestuurlijk proces. In een reguliere wijkontwikkelingstraject gaan, op aansturing van het college, ambtenaren – al dan niet geholpen door een extern bureau of projectontwikkelaar – een wijk ontwerpen in al zijn aspecten, met ongeveer als enige variant vrije kavels voor zelfbouw of niet. Vervolgens laat de raad daar zijn licht over schijnen en wordt er een democratische klap op gegeven.

In Oosterwold bestaat een andere werkelijkheid. Wijkontwikkeling vraagt hier om een democratisch proces op straat- en buurtschap-niveau. Bewoners besluiten gezamenlijk over de aanleg en het onderhoud van de (kavel)weg, wandel- en fietspaden, publiek groen en 'buurtschapsvoorzieningen' en dragen daar ook – uit eigen middelen – de financiële verantwoordelijkheid voor.

Maar de wijk bestaat niet alleen uit gemeenschappen op straat- en buurtniveau. De gehele wijkontwikkeling gaat alle bewoners aan, inclusief wijkvoorzieningen, wijkinfrastructuur en basale besluiten over bijstelling van ontwikkelprocessen en regels. Dat impliceert dat bewoners met betrekking tot hun wijk ook op bestuurlijk niveau een positie behoren te hebben. Eerder zagen we al dat een nadere bepaling van de verhouding tussen (gemeentelijke) overheden en bewoners noodzakelijk is binnen het uitvoerend ontwikkelingsproces. Eenzelfde bepaling is ook noodzakelijk ten aanzien van de (gemeentelijke) bestuurlijke besluitvormingsstructuur.

Vanaf het begin hebben de betrokken bewoners gesteld dat de participatie op zo laag mogelijk niveau moet worden georganiseerd. Dat houdt in dat participatieprocessen in beginsel open staan voor alle bewoners.

In Oosterwold zijn op ambtelijk niveau al een aantal stappen gezet. In 2018 werd, naar aanleiding van een toenemend aantal knelpunten en op initiatief van enkele bewoners, een interactief leertraject opgestart met deelname van bewoners, gemeenteambtenaren en vertegenwoordigers van de gebiedsorganisatie². Naast een frequent coördinerend overleg werden afzonderlijke onderwerpen besproken in werkgroepen met daarin bij het onderwerp betrokken ambtenaren en bewoners die op dat onderwerp hun inbreng wilden leveren. Van meet af aan was de gedeelde inzet om gezamenlijk te leren van de ontwikkelingen en gemaakte fouten.

Vanaf het begin hebben de betrokken bewoners gesteld dat de participatie op zo laag mogelijk niveau moet worden georganiseerd. Dat houdt in dat participatieprocessen in beginsel open staan voor alle bewoners. Bewust werd niet gekozen voor een traditionele bewonersorganisatie (met het risico van buurtburgemeesters) of de bekende inspraakprocessen. Van begin af aan werd gekozen voor een open platformstructuur.

Een tweede principe is dat ook de 'passieve participatie' goed moet worden verzorgd

Een tweede principe is dat ook de 'passieve participatie' goed moet worden verzorgd. Dat houdt in dat alle bewoners goed moeten worden geïnformeerd over alle ontwikkelingen om op die manier aangehaakt en betrokken te blijven bij het proces, om speculatie en weerstand en onjuiste verwachtingen te vermijden. Op basis van deze informatie kunnen bewoners besluiten actief deel te nemen aan de participatie en besluitvorming.

Er zijn op voorhand geen participatievormen uitgesloten. Afhankelijk van de aard van het onderwerp, de (juridisch-wettelijke) positie van bewoners binnen het onderwerp versus de overheid, het belang en de urgentie kunnen spontane, tijdelijk of blijvende vormen worden gekozen. Bewoners zijn daarbij niet afhankelijk van vooraf gekozen structuren. Zij kunnen ook kiezen voor een actiegroep als het belang groot genoeg is en de urgentie hoog.

Zoals aangegeven begint dit op ambtelijk niveau vorm te krijgen. Het bestuurlijk niveau is een ander verhaal. Ter illustratie het volgende. In opdracht van de samenwerkende overheden werd in 2020 een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Bewoners werden daarbij bevroegd evenals alle andere actoren in het proces. Het evaluatierapport werd aangeboden en besproken in het overleg van de overheden, het bestuurlijk overleg. Bewoners hebben verzocht daarbij aanwezig te kunnen zijn, hetgeen werd geweigerd. Dit ondanks het gevoerde argument dat bewoners een gelijkwaardige partij behoren te zijn ook al zijn rollen en verantwoordelijkheden op onderdelen verschillend. Begrijpelijk was deze afwijzing wel gelet op de soms wat precaire verhouding tussen de betrokken overheden.

² De gebiedsorganisatie Oosterwold is een ambtelijke organisatie die in opdracht van de samenwerkende overheden onder leiding van een gebiedsregisseur verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van Oosterwold.

Gemiste kansen op bestuurlijk niveau

Maar er was een tweede kans.... Wat had meer voor de hand gelegen voor beide colleges om samen met bewoners op het rapport te reflecteren (eventueel in besloten sfeer) om zodoende de inzichten van het college te verrijken voordat een en ander aan de raad wordt voorgelegd. Toen de betrokken wethouders daar op werden aangesproken bleek dat ze daar geen moment over hadden nagedacht. Bewoners werden verwezen naar het ambtelijk niveau en konden pas kennis nemen van het rapport toen het als publiek stuk op de raadsagenda stond.....

De derde kans is de bespreking in de raad. Die lijntjes zijn nu gelegd met de afspraak dat raadsfracties samen met bewoners de serie thematische besprekingen van de evaluatie gaan voorbereiden.

Het zal niet verbazen dat veel ambtenaren, bestuurders en politici behoorlijk zenuwachtig worden van bemoeienis van bewoners. Het zelfgekozen concept van 'organische wijkontwikkeling' in Oosterwold zou ze toch moeten uitdagen een vorm te vinden voor de bestuurlijke positie van bewoners tussen college, raad en ambtenaren. Zolang posities en verantwoordelijkheden helder blijven en worden gerespecteerd hoeft dat de (grond)wettelijke verhouding tussen college en raad niet aan te tasten.

Maar lessen moeten geleerd, anders komt het niet goed....

Tot slot

Er valt dus veel aan te merken op de ontwikkeling van Oosterwold. Maar is daarmee het concept afgeschreven? Nee! Het biedt nog steeds veel mogelijkheden en kansen voor bewoners om hun eigen wijk en gemeenschap te ontwikkelen en wie inzoomt op de huidige wijk ziet naast veel mislukkingen ook veel moois ontstaan. Ondanks een overwegend kritische bevolking is er ook veel enthousiasme! Maar lessen moeten geleerd, anders komt het niet goed....

** Catrinus Egas is bewoner van Oosterwold en initiatiefnemer van het bewonersplatform Oosterwold
Bereikbaar via info@platformoosterwold.nl*