

Democratische gebiedsontwikkeling en -beheer Oosterwold

Een bestuurlijke verkenning

Catrinus Egas, augustus 2021

Gebiedsontwikkeling is in Nederland wettelijk belegd bij de gezamenlijke overheden, het Rijk, de Provincie en de Gemeente met ieder een eigen rol. In de uitvoeringspraktijk zijn het vaak (grote) ontwikkelaars die het voortouw nemen.

Met betrekking tot Oosterwold werd gekozen voor een zogenaamde 'organische ontwikkeling'. Dit uitgangspunt houdt in dat (toekomstige) bewoners¹, binnen een beperkte set van 'spelregels', voor eigen rekening en risico hun wijk ontwikkelen. Gebiedsontwikkeling in Oosterwold betreft daarmee een stedenbouwkundig, sociaal en bestuurlijk experiment. Of en in welke mate dit wettelijk houdbaar is, en wat dit betekent voor de verantwoordelijkheidsverdeling, is een bestuursrechtelijke vraag die nog altijd moet worden beantwoord, zowel voor het gebied als geheel als voor afzonderlijke onderwerpen. Deze vraag zal in dit stuk niet worden beantwoord. Het is echter wel een wezenlijke context voor de vraag hoe democratische gebiedsontwikkeling en -beheer in Oosterwold kan worden vormgegeven.

Private wijkontwikkeling?

Juridisch kan een beschouwing worden gehouden over de vraag of Oosterwold niet moet worden beschouwd als een groot – nagenoeg volledig² - afgebakend particulier terrein aangezien ook de 'publieke ruimte' wordt ingericht op particuliere grond en er feitelijk sprake is van geprivatiseerde overheidsverantwoordelijkheid. In dat geval zou het voor de hand liggen dat een vereniging van alle eigenaren/bewoners (een coöperatie of andere vertegenwoordigende rechtsvorm) partij zou zijn voor de overheden.

Ik ben zelf van mening dat er geen wettelijk grond bestaat voor zo'n privatisering en dat er – hoe de eigendomsverhoudingen in het gebied ook zijn of worden – de overheidsverantwoordelijkheid, in het bijzonder die van de gemeente, ten volle van kracht is. Dit wordt ook wel onderstreept door de huidige praktijk waarbij de gemeenteraad onder meer besluit over het bestemmingsplan en het – privaat gevulde – exploitatiebudget.

Vooralsnog ga ik dus uit van de grondwettelijke staatsinrichting waarbij de raad het hoogste gezag is in de gemeente met een kader stellende en een controlerende taak en een bestuurlijk uitvoerende taak die belegd is bij het college van B&W. In het geval van Oosterwold bestaat er ook nog een bestuurlijk samenwerkingsverband van vijf overheidspartijen, vergelijkbaar met een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten.

Welke conclusies men ook zou willen trekken, het betreft hier slechts de oriëntatie op de overheid.

Bestuurlijke basis op straat- en buurtschapniveau

In Oosterwold bestaat een complexe werkelijkheid. Wijkontwikkeling vraagt hier eerst en vooral om een democratisch proces op straat- en buurtschapniveau.

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. De bestaande 'kavelwegverenigingen' zijn daarvoor over het algemeen ontoereikende organen omdat zij statutair meestal slechts gaan over het beheer van de kavelweg. Voor buurtschaps- en wijkvoorzieningen in collectief bezit kunnen juridische entiteiten (vereniging, coöperatie, stichting e.d.) worden opgericht. Ook is het denkbaar dat hybride bewonerscoöperaties worden opgericht om samenwerking van bewoners op meerdere terreinen vorm te geven.

In alle gevallen gaat het hier om sociale processen gericht op (democratische) samenwerking, beheer en bezit en bovenal gericht op 'samenleven' in een brede context. Dat gaat niet vanzelf goed. We hebben in onze samenleving, op de zangvereniging en de voetbalclub na, zo ongeveer alles 'verstatelijkt' en daarmee weg georganiseerd van burgers. Zij zijn daardoor vooral consumenten van overheids- en private diensten. In Oosterwold worden bewoners geacht hun eigen sociale en infrastructuur, hun samenleven in al zijn aspecten vorm te geven. Waar nodig en/of gewenst behoort

¹ Initiatiefnemers – mensen die een anterieure overeenkomst hebben getekend – en bewoners zullen worden aangeduid als 'bewoners'.

² Met uitzondering van 'polderwegen', locaties voor basisonderwijs, en mogelijk ook afzonderlijke (grotere) archeologische vindplaatsen als deze zouden worden verhuurd voor gebruik door bewoners

daarvoor adequate begeleiding beschikbaar te zijn! Dat kan natuurlijk door bewoners zelf worden ingekocht, maar ik ben van mening dat hier ook een publieke zorgtaak ligt bij de gemeente, al was het maar omdat dezelfde gemeente de veroorzaker is van de randvoorwaardelijke omstandigheden in Oosterwold.

Positie in bestuurlijk proces overheid

Als we het hebben over de bestuurlijke inrichting van Oosterwold dan is – zoals geschetst – het straat- en buurtschapniveau de basis. Dat is het meest bepalend voor de inrichting van en het samenleven in Oosterwold. Hier bepalen bewoners in een gezamenlijk proces, en waar nodig aan de hand van door de overheid opgestelde kaders, zelf de inrichting van hun leefomgeving.

Maar de wijk bestaat niet alleen uit gemeenschappen op straat- en buurtniveau. Dat betekent dat bewoners ook de zorg hebben voor de wijkontwikkeling als geheel in al zijn facetten. Meer nog dan op straat- en buurtschapniveau hebben zij dan te maken met kaders die door de betrokken overheden zijn en worden gesteld en met beleidsintenties. Voor een deel zijn en worden deze op maat gesneden voor Oosterwold en met name daar ligt het belang van bestuurlijke participatie door bewoners.

De gehele wijkontwikkeling gaat immers 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, niet alleen ten aanzien van de gemeente maar ten aanzien van alle betrokken overheden c.q. het Bestuurlijk Overleg Oosterwold.

Op basis van het principe dat alle bewoners investeren in en belanghebbend zijn bij de gebiedsontwikkeling, hebben (bij het Platform Oosterwold) betrokken bewoners gesteld dat de bestuurlijke participatie op zo laag mogelijk niveau moet worden georganiseerd. Dat houdt in dat participatieprocessen in beginsel open staan voor alle bewoners. Dit principe geldt onverminderd voor alle niveaus van participatie.

Gefaciliteerde interactie

Participatie suggereert een actieve deelname. In de praktijk zal dat om uiteenlopende redenen voor verreweg de meeste bewoners niet gelden. Daarom is het organiseren van 'passieve participatie' of 'passieve betrokkenheid' van groot belang. Dat kan niet zonder het verstrekken van tijdige en goede informatie. Informatie die inzicht geeft in de overwegingen en doelen van een voorgenomen besluit. Informatie die bijdraagt aan goede afwegingen door bewoners. Informatie die inzicht geeft in het verloop van het ontwikkel- en/of besluitvormingsproces.

De 'passieve participatie' kan ook tot uitdrukking komen door deelname aan enquêtes en andere vormen van uitvraag, het aanleveren van ideeën, zorgen en verzoeken, tot en met het indienen van klachten.

Dit vraagt om adequate faciliteiten voor het organiseren van deze vormen van interactie tussen en met bewoners!

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling

Ook ten aanzien van Oosterwold hebben we te maken met (grond)wettelijk belegde rollen en taken. Voor een bestuurlijke inrichting in Oosterwold geldt dat dus als uitgangspunt, maar er blijft voldoende ruimte voor allerlei vormen van bestuurlijke participatie door bewoners en voor een participerende overheid. Dat geldt zeker anticiperend op de Omgevingswet en het experimentele karakter van de gebiedsontwikkeling, zoals eerder genoemd.

Binnen deze context is het van belang om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen (gemeentelijke) overheden en bewoners in algemene zin en met betrekking tot afzonderlijke thema's vast te stellen.

Die verantwoordelijkheidsverdeling is bepalend voor de rol en positie van de afzonderlijke partijen.

Mede afhankelijk daarvan kan de aard en de reikwijdte van de participatie worden bepaald. Een eerste verkenning en aanzet werd geformuleerd in de nota 'Voorzieningen in Oosterwold'.³

Eenzelfde bepaling is ook noodzakelijk ten aanzien van de (gemeentelijke) bestuurlijke besluitvormingsstructuur.

Voor elk van de betrokken overheden ligt dit verschillend en dat vraagt om maatwerk. Zo kent de gemeente Almere een algemeen participatiebeleid, neergelegd in de participatienota. Ten aanzien van Oosterwold zal echter een meer specifiek beleid moeten worden geformuleerd in interactie met de bewoners.

³ Klaas Dijkhuis en Albert Pansier, 'Voorzieningen in Oosterwold; van handelingsverlegenheid naar handelingsperspectief', Gemeente Almere 1 april 2020

Dynamisch proces

Het gekozen uitgangspunt van 'organische gebiedsontwikkeling' met alle implicaties, brengt met zich mee dat we te maken hebben met een dynamisch proces. Dat geldt ook voor de interactie tussen bewoners en voor de bestuurlijke inrichting en praktijk. Alle partijen moeten daarin hun weg vinden en veel moet worden beproefd. Een belangrijke randvoorwaarde is dan ook de wil om hierop voortdurend te reflecteren, oog te hebben voor de noodzakelijke dynamiek en bereid te zijn de praktijk daarop aan te passen.

Deze verkenning kan dus ook niet uitmonden in een pasklaar recept (zoals dat voor elke andere verkenning zal gelden) maar hoogstens bijdragen aan een dialoog op basis van overwegingen en tot een aanzet van inrichting. Daarbij kan deels worden voortgebouwd op reeds ontwikkelde praktijk van participatie in Oosterwold.

Participatie private partijen

In fase 1B en fase 2 van Oosterwold bestaan grote grondposities van private partijen. Hier zijn een aantal kaders, die door de overheden zijn opgesteld voor Oosterwold, niet houdbaar, althans niet afdwingbaar. Dat geldt onder meer voor de eindgebruikersregeling. Een overheid kan immers niet treden in de contractvrijheid van private partijen (lees: de ontwikkelaar en de particuliere koper). Uiteraard hebben overheden wel een onderhandelingspositie om meer dan afdwingbaar is voor elkaar te krijgen. Ook maatschappelijke druk, bijvoorbeeld van omringende bewoners, kan hierbij een rol spelen.

De nog op stapel staande Omgevingswet speelt hier op in en verplicht ook private partijen, zoals ontwikkelaars, tot het inrichten van participatieprocessen met omringende belanghebbenden, de z.g. 'omgevingsparticipatie'. Hoewel dit dus nog niet wettelijk afdwingbaar is, kan in Oosterwold worden onderzocht of dergelijke vormen van participatie kunnen worden ontwikkeld. Zo niet dan resteren separate participatietrajecten voor bewoners en private ontwikkelaars.

Resumerend

- Bestuurlijke basis op straat- en buurtschapniveau
- Adequaate begeleidingsaanbod
- Bewonerspositie in het bestuurlijk proces van de overheid
- Maximale toegang voor bewoners tot de bestuurlijke processen
- Adequate facilitering van de interactie tussen en met bewoners
- Heldere verantwoordelijkheidsverdeling met daarop aansluitende participatievormen
- Dynamisch proces
- Participatie private partijen

Dynamisch en meervormig

Participatie in Oosterwold vraagt niet alleen om dynamiek maar ook om meervormigheid.

Dynamiek betekent ook dat niet alles of alle vormen vooraf worden georganiseerd of vastgelegd. Ook een spontaan gevormde actiegroep kan als belangrijke participatievorm worden beschouwd, zoals destijds naar aanleiding van een plotselinge forse verhoging van de grondprijzen.

De dynamiek en ook de meervormigheid laat zich al zien in de keuze van tal van thematische werk- en pilotgroepen. Soms bestaan deze alleen uit bewoners, meestal uit bewoners en vertegenwoordigers van de gemeente en de gebiedsorganisatie soms aangevuld met materiedeskundigen. Ook het karakter en het doel verschilt; soms langlopend (meerjarig), soms kortlopend of zelfs eenmalig, soms verkennend en beleidsvoorbereidend, soms onderhandelend, vaak gericht op co-creatie. Dat alles mede afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling.

In de meeste gevallen zal een beperkte groep bewoners actief participeren, maar specifieke vormen zullen gericht zijn op alle bewoners of tenminste een groot deel daarvan, zoals enquêtes, interviews en andere vormen van uitvraag. Daarbij is een wezenlijke randvoorwaarde dat tijdige en goede informatie beschikbaar komt op basis waarvan sprake kan zijn van 'passieve betrokkenheid' ofwel 'passieve participatie'.

Burgerraad als bestuurlijke positie

Al deze vormen kunnen bijdragen aan meer gevalideerde voorbereiding van en besluitvorming over beleid. Resterend een positie voor bewoners in het bestuurlijk besluitvormingsproces.

Zoals eerder gesteld ga ik uit van de (grond)wettelijk verantwoordelijkheidsverdeling, hetgeen betekent dat binnen het gemeentelijk beleidsdomein de raad het hoogste besluitvormende orgaan is. Daar kunnen en moeten we niet aan voorbij gaan.

Bewoners hebben een belangrijke uitvoerende rol op basis van het principe van 'organische gebiedsontwikkeling' en op basis van contractuele overeenkomsten met betrokken overheden. Daarmee hebben zij ten aanzien van de raad in zekere mate al een vergelijkbare positie als het college van B&W en de gebiedsorganisatie, waar een belangrijk deel van de dagelijkse uitvoering is belegd. Het ligt dus voor de hand om met bewoners een counterpart te vormen, een 'Oosterwold-parlement', een burgerraad.⁴ Via loting wordt een groep van 50 - 100 bewoners uitgenodigd om daarin zitting te nemen voor een periode van 1 – 1,5 jaar.

De burgerraad kan een (belangrijk) deel van het voorbereidende werk delegeren aan werkgroepen waardoor het tijdsbeslag aanzienlijk kan worden verminderd en de bereidheid om deel te nemen kan worden vergroot.

Bij de facilitaire randvoorwaarden behoren een agendacommissie, een secretariaat, een werkbudget en voldoende communicatiecapaciteit.

De burgerraad onderhoudt een actieve relatie met het college en de raad. Een vertegenwoordiging van de burgerraad kan deelnemen aan het Bestuurlijk Overleg Oosterwold als volwaardig lid.

Initiatiefrecht en besluitvorming

Zoals de raad het college en de gebiedsorganisatie mandateert om besluiten te nemen zal dat ook moeten gelden voor de burgerraad. Hoe zorgvuldig en gedragen besluiten van de burgerraad, die alle bewoners raken, tot stand komen is afhankelijk van de inrichting van besluitvormingsprocessen. Bij deze positie hoort ook het initiatiefrecht, het recht om uitgewerkte voorstellen voor te leggen aan de raad ter besluitvorming. Dat kan ook betrekking hebben op wijzigingen en herzieningen van het bestemmingsplan, de exploitatiemiddelen e.d.

⁴ Een burgerraad is een manier om politieke besluitvorming te crowdsourcen, oftewel uit de samenleving te laten komen. Een groep gelote burgers doet, op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen over beleid.