

Empower people to make the city

Door Adri Duivesteijn

Almere, Nederlands' jongste New Town, is ontstaan langs de lijn van een van bovenaf opgelegd ontwerp. Dat is niet verwonderlijk, want vier decennia terug was Almere letterlijk 'empty space' en waren er nog geen mensen die konden participeren in de wording van de stad. Nu telt de stad bijna 190.000 inwoners, en staat de stad aan de vooravond van een omvangrijke groeiopgave: tot 2030 moeten er 60.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Wij grijpen deze opgave aan om te komen tot een andere manier van stadsontwikkeling: in de toekomst wordt de stad niet van bovenaf bepaald, maar van onderop gemaakt. De burger, de vraag komt centraal te staan.

Het is een kanteling die ik altijd heb bepleit, en Almere bood en biedt mij de mogelijkheid deze ambitie - op grote schaal - in de praktijk te brengen. Hier is ruimte in overvloed, en het overgrote deel van de grond is in handen van het gemeentebestuur. In 2006 zijn wij dan ook gestart met onze zoektocht: wat is de juiste strategie voor de transitie van geplande naar spontane stad? Hoe kunnen wij de zeggenschap over het eigen wonen weer in de handen van de mensen zelf leggen? Hoe kan de stad organisch groeien? Die zoektocht is uitgeschreven in het rapport 'Almere Oosterwold, land-goed voor initiatieven', ten behoeve van een majeure gebiedsontwikkeling aan de oostzijde van de stad. Het is de basis geweest voor mijn bijdrage aan het congres 'Social Housing – Housing the Social', dat SKOR in het najaar van 2011 organiseerde. Ik heb er daarom voor gekozen de zoektocht integraal in dit boek op te nemen.

De zoektocht

Het verdwijnen van diversiteit, spontaniteit en kwaliteit

Tot het einde van de 19^{de} eeuw was de ontwikkeling van Nederlandse dorpen, steden en streken het resultaat van vele duizenden initiatieven die gedurende decennia, soms zelf eeuwen, genomen werden door individuele burgers, boeren en ondernemers. Op een vanzelfsprekende manier zijn, stap voor stap en verspreid over het land, de dorpen, steden en streken ontstaan die wij nu koesteren, omdat ze over unieke kwaliteiten beschikken. Of het nu Elburg, de grachtengordel van Amsterdam, de binnenstad van Delft of Twente betreft; er is een gedeeld gevoel van trots, en de inwoners tonen een grote betrokkenheid.

In de vorige eeuw is het geleidelijk, vanuit particulier initiatief ontstaan en groeien van steden, dorpen en landschappen sluipenderwijs verdwenen. Met de introductie van de Woningwet (1901) heeft het speelveld van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting zich verplaatst naar de overheid - met de woningbouwcorporaties als uitvoerende partij -, later aangevuld met (vaak grootschalige) projectontwikkelaars. Waar de woningnood, zowel aan het begin van de vorige eeuw als na de Tweede Wereldoorlog, deze interventie legitimeerde, wordt er in Nederland - in een tijd van vergaande emancipatie en individualisering - nog altijd geredeneerd en gehandeld vanuit deze zorgcultuur.

De burgers en ook een groot deel van de ondernemers zijn, mede hierdoor, steeds meer beperkt in hun rol van initiatiefnemer. Waren zij voor de invoering van de Woningwet producent van hun eigen woning, in de afgelopen eeuw zijn zij gereduceerd tot consument die - afhankelijk van het beschikbare budget - kan kiezen uit de producten van anderen. Het effect van deze ontwikkelingen is zichtbaar en merkbaar: de diversiteit, spontaniteit en kwaliteit is in de nieuwe grootschalige wijken, bedrijfsterreinen en landschappen vaak ver te zoeken. De betrokkenheid en trots van bewoners en ondernemers bij en op hun eigen woning, wijk en omgeving is maar in een beperkt aantal gevallen aanwezig. Men wisselt net zo gemakkelijk van woning, kantoor of bedrijf als van een paar schoenen.

De overgang van het ontwikkelen door vele initiatiefnemers naar het planmatig ordenen en vormgeven van de ruimte door enkelen, heeft in functioneel opzicht succes gehad: er zijn voldoende woningen, kantoren en bedrijfspanden van fatsoenlijke kwaliteit en er is in ons land voldoende voedsel. Maar het heeft ons ook de zeggenschap over het eigen wonen ontnomen. De burger als opdrachtgever is steeds meer uit beeld verdwenen, en daarmee ook de natuurlijke diversiteit die voortkomt uit duizenden initiatieven. Er is een afstand ontstaan tussen dat wat als vanzelfsprekend bij elkaar hoort: de mens en zijn of haar thuis.

Start van de zoektocht

Aan de projectmatige aanbodgestuurde wijze van gebiedsontwikkeling en woningbouwontwikkeling zijn velen gewend geraakt, net als aan het feit dat de overheid voorschrijft hoe wij onze woon- en leefomgeving moeten inrichten. Maar de effecten van de ontwikkelingen van de afgelopen eeuw hebben ook geleid tot herbezinning. Op verschillende plaatsen is gestart met een zoektocht naar mogelijkheden om de burger en ondernemer – als initiatiefnemer – hun democratisch recht te laten uitoefenen; om hen opnieuw zeggenschap te geven over de eigen woning, het eigen bedrijf, de eigen omgeving. Een inspirerend blijft de herontwikkeling van Roombeek, de door de vuurwerkramp vernielde woonwijk in Enschede. In Roombeek kregen burgers - gestimuleerd door het gemeentebestuur - de ruimte om hun eigen woning (terug) te bouwen. Met een verbluffend resultaat: er is een interessante binnenstedelijke wijk ontstaan, met een grote diversiteit aan woningen en achter iedere voordeur een ander verhaal.

De vrees dat de transformatie van enkele plannenmakers naar duizenden initiatiefnemers tot chaos zal leiden, blijkt in de praktijk niet het geval. Belangrijk daarin is dat overheden zich niet terugtrekken, maar juist kaders bieden om initiatieven mogelijk te maken en te faciliteren. Een analyse van meerdere organisch ontwikkelde steden, door Porta en Romice beschreven in hun artikel 'Plot-based Urbanism; towards time-consciousness in place-making' (2010), leert dat het van belang is dat de overheid nog steeds het publiek belang dient door ruimtelijke kaders te scheppen: "It is a very fundamental, basic level of planning; it's about setting limits and shaping norms, to set the right spatial structure for future change and adaptation."

De voorbeelden geven aan dat het mogelijk is - mits de bestuurlijke wil er is - om burgers de ruimte te geven invloed uit te oefenen op de eigen woon- en leefomgeving, en zo tot kwalitatief hoogwaardige stadsontwikkeling te komen. Ze vorm(d)en een inspiratiebron voor het stadsbestuur van Almere, dat – ook als verzet tegen de wijze waarop grote delen van Almere zijn ontwikkeld: top-down, in grote oplages tegelijkertijd – er in 2006 principieel voor heeft gekozen de zeggenschap over het wonen te leggen waar dat hoort: in de handen van de burgers zelf.

Nieuwe bouw- en wooncultuur in Almere

De lancering van het programma IkbouwmijnhuisinAlmere, gevolgd door het congres 'Mensen maken de Stad' (beide in 2006), markeren de omslag naar deze principieel andere werkwijze. Een omslag die zich - onder andere - laat kenmerken door een preferente positie voor de eindgebruiker: personen of partijen met eigen kapitaal, die een woning of gebied voor langere tijd in beheer nemen.

In 2006 werden tweehonderd bouwkavels op de markt gebracht, gelegen in de - oorspronkelijk projectmatig te ontwikkelen - wijken Noorderplassen West en Stripheldenbuurt. De kans om zelf een woning te bouwen werd massaal aangegrepen; de kavels werden bijzonder snel verkocht. De resultaten zijn inmiddels duidelijk zichtbaar, en tonen zich nog altijd het best in de Boelijn in Noorderplassen West. Aan de ene zijde van de straat hebben veertig particuliere opdrachtgevers veertig individuele woningen gebouwd, aan de andere zijde staat een rij projectmatig gerealiseerde

woningen. Het verschil is enorm: diversiteit versus eentonigheid, als een groep mensen samen op een plein, vol kleur, versus een strakke legeropstelling.

Homeruskwartier als staalkaart van opdrachtgeverschap

In 2007 is gestart met de ontwikkeling van het Homeruskwartier in Almere Poort, bestaande uit ruim drieduizend afzonderlijke zelfbouwkavels. Het bijpassende stedenbouwkundig plan, zoals dat door het bureau OMA en gemeentelijk conceptontwikkelaar Jacqueline Tellinga is ontworpen, bestaat uit een collectief raamwerk van wegen, water en groen, waarbinnen een veelheid aan typologieën is bedacht. Aan alle denkbare verschijningsvormen is ruimte gegeven, van Ikbouwduurzaam tot Ikbouwmijnwoonwerkwoning, van Ikbouwmijngrachtenpand tot Ikbouwmethout. In 2009 is, in het verlengde daarvan, de regeling Ikbouwbetalbaar in Almere geïntroduceerd. Met deze regeling wordt zelfbouw ook bereikbaar voor de lagere inkomensgroepen: mensen met een inkomen tussen 20.000 en 36.000 euro bruto per jaar. Ikbouwbetalbaar is een financieringsconstructie – zonder subsidie, met commerciële grondprijzen – waarbij de gemeente Almere en woningbouwvereniging De Key garant staan voor het bedrag dat de toekomstige bewoners niet (direct) zelf kunnen betalen. Om de kern van de wijk heen - die volledig bestaat uit zelfbouwkavels - kregen ontwikkelaars de kans om, in mede-opdrachtgeverschap met toekomstige bewoners, woningen te ontwikkelen; de omgekeerde ‘gouden randjes’.

De laatste fase van het Homeruskwartier bestond uit de uitgifte van het centrumgebied van het Homeruskwartier (2010) volgens het zogenaamde Tübingen-model. Bouwgroepen krijgen hier de kans om samen meer te realiseren dan wat individueel mogelijk is, in combinatie met bedrijvigheid in de plint. Zo ontstaat een ander centrum dan de centra die we elders vaak zien; geen grote supermarkt, maar een veelvoud van kleinschalige initiatieven.

De keuze om in het Homeruskwartier de eindgebruiker centraal te stellen en een veelheid aan kavels uit te geven, blijkt de juiste te zijn geweest. Men bouwt naar (individuele) behoefte en financiële mogelijkheden. En terwijl de overheid nog wat aarzelt met het handen en voeten geven aan duurzaam bouwen, blijkt een aantal particulieren al vergaande duurzaamheidsmaatregelen te treffen bij het ontwerpen en realiseren van hun woning. Daarnaast wordt in het Homeruskwartier bijna stoïcijns doorgebouwd, terwijl de crisis veel projecten, overal in Nederland, tot stilstand heeft gebracht. Door de kleinschaligheid (geen 70% voorverkoop zoals bij ontwikkelaars het geval is), is zelfbouw beter bestand tegen conjunctuurschommelingen dan andere vormen van opdrachtgeverschap.

Het resultaat is dat het Homeruskwartier een staalkaart van opdrachtgeverschap laat zien, die een inspiratie vormt voor tal van burgers, ondernemers en bestuurders, van binnen en buiten Almere. De grote verscheidenheid aan straatbeelden, woningen, de kwaliteit ervan, maar juist ook de verhalen achter de woningen - die de grote betrokkenheid en trots van de eigenaren tonen - maken het Homeruskwartier niet enkel tot een interessante wijk, maar nadrukkelijk ook tot een betekenisvolle stap in de zoektocht naar stadsontwikkeling van onderop. De organische groei van een geheel nieuw stadsdeel is hier letterlijk handen en voeten gegeven; binnen een raamwerk van infrastructuur, groen en publieke voorzieningen is er volop ruimte voor individuele vrijheid en woondromen.

Verbreding palet initiatiefnemers

Ook op een hoger schaalniveau ligt het primaat bij eindgebruikers. Partijen met eigen kapitaal, die niet vertrekken na oplevering, maar die zich langdurig committeren aan de woning, de wijk, de stad. Vanaf eind 2008 wordt ervaring opgedaan met het betrekken van duurzame stakeholders

bij de ontwikkeling van wijken; planvorming vindt meer en meer buiten het stadhuis plaats. Partijen die zich structureel willen verbinden krijgen volop ruimte.

In de Kustzone van Almere Poort is dat ontwikkelings- en beleggingsmaatschappij Amvest, die duinen in de polder zal realiseren. Direct aan het water komt een uitgestrekt duingebied, met duinen tot wel tien meter hoog, inclusief een levendige boulevard, dat Almere letterlijk een ander aanzien zal geven. Het gaat om circa 3.000 woningen en een fors commercieel programma.

Aan de oostkant van de stad zal woningbouwcorporatie Ymere Nobelhorst – voorheen Almere Hout Noord – realiseren. In dit ‘Stadsdorp voor Initiatieven’ staan, in lijn met de Almeerse ontwerpprincipes, initiatieven van onderop centraal. Binnen de hoofdstructuren van de wijk – de door West8 ontworpen wegen, het water en het groen – kan de verkaveling kan worden aangepast aan de wensen van initiatiefnemers. In die zin markeert Nobelhorst opnieuw een stap in het herdefiniëren van de taakverdeling tussen overheid, ontwikkelaar en initiatiefnemers. Daarnaast wordt door de gemeente 30% van het gebied in particulier opdrachtgeverschap uitgegeven. De eerste initiatiefnemers hebben zich inmiddels (aan)gemeld; de eerste paal gaat in 2012 de grond in. In totaal zullen er in Nobelhorst zo’n 4.300 woningen worden gebouwd.

Ontwikkeling van generieke principes voor gebiedsontwikkeling

Het resultaat van veel ruimte voor particulier initiatief, ondernemerschap en nieuwe allianties laat in Almere nu al een meer organische groei van zeer gevarieerde stadsdelen en wijken zien. Er is een aantal voordelen ten opzichte van traditionele stadsontwikkeling: een grote individuele expressie, meer variatie en kwaliteit, sterkere sociale cohesie, betrokkenheid bij de woonomgeving, meer ruimte voor flexibiliteit en groei door de jaren heen en continuïteit van bouwen. De zoektocht levert dan ook - nog geen vijf jaar na de start van het programma IkbouwmijnhuisinAlmere - een aantal waardevolle ervaringen of, beter gezegd: generieke principes voor organische groei.

Het initiatief ligt bij burgers en ondernemers

De belangrijkste rol in de stadsontwikkeling is weggelegd voor een veelheid aan initiatiefnemers, zowel burgers, ondernemers als ondernemende partijen - op kleine en op grote schaal. Zij krijgen het (zelfbeschikkings)recht op de ontwikkeling en realisatie van hun eigen woning, bedrijfspand, kantoor, school, woonomgeving en zo mogelijk ook het landschap weer terug. De vraag en niet het aanbod is bepalend, er moet altijd sprake zijn van een causaal verband tussen de vraag en dat wat gebouwd wordt. De initiatiefnemers bepalen wat zij wanneer, waar en hoe willen ontwikkelen. Zo krijgt de woning, de onderneming, de straat en de wijk een geheel eigen identiteit, met daarbinnen een grote diversiteit.

Verschuiving taakverdeling tussen overheid en initiatiefnemers

De overheid maakt initiatieven mogelijk, geeft richting, schept kaders en voorziet in het juiste instrumentarium om initiatieven tot stand te laten komen. De opgedane ervaring leert dat initiatiefnemers verstandige keuzes maken en graag zelf willen besluiten over maatregelen die hen normaliter worden opgelegd. Dit impliceert niet dat de overheid zich terugtrekt en geen verantwoordelijkheid meer neemt, maar juist een betrokken overheid die, vanuit de verantwoordelijkheid voor het publiek belang, haar taken steeds weer durft aan te scherpen, tegemoetkomend aan de wensen en belangen van initiatiefnemers.

Sturen op proces in plaats van eindbeeld

De overheid stuurt niet op een eindbeeld, maar op het proces. Dit betekent een fundamentele accentverschuiving in de werkzaamheden van de diverse overheidsorganisaties. De overheid creëert een raamwerk, maar respecteert dat de ander aan zet is als het gaat om de invulling daarvan. De accentverschuiving vraagt om andere organisatiemodellen, een proactief team dat – voldoende gemandateerd – initiatiefnemers zo goed mogelijk faciliteert en nieuwe allianties mogelijk maakt. Het team moet, met minimale middelen, zorgen voor maximale vrijheid voor vele - zowel grote als kleine - initiatiefnemers.

Adaptieve plannen

De ervaring laat zien dat een ander type stedenbouwkundig plan nodig is om organische stadsontwikkeling te faciliteren. Plannen die adaptief van karakter zijn, zodat continu kan worden ingespeeld op wijzigende omstandigheden en wensen. Binnen een collectief raamwerk is ruimte voor een veelheid aan kavelvormen en –typen, die samen met de initiatiefnemers worden ingevuld. Dit geldt ook voor de juridisch-planologische plannen, zoals het bestemmingplan dat het raamwerk op hoofdlijnen vastlegt en - volgend op de plannen van initiatiefnemers - nader wordt uitgewerkt en aangevuld.

Regelgeving op maat

De regelgeving moet zo nodig worden aangepast, verminderd of aangevuld zodat initiatieven en de creativiteit zoveel mogelijk de ruimte krijgen. Illustratief is besluit om niet of slechts globaal te toetsen aan technische eisen uit het Bouwbesluit; een autonoom besluit, dat onlangs is erkend door de rijksoverheid. In Almere is het niet langer de gemeente die bepaalt hoe hoog de plafonds moeten zijn, waar ramen of ventilatieroosters nodig zijn of dat er een ruimte tussen de woonkamer en badkamer moet zitten. Het gaat hier om regels die zijn gemaakt om bewoners te beschermen tegen institutionele partijen, en dus volledig zijn toegesneden op projectmatige bouw – zonder dat de eindgebruiker bekend is. Juist omdat wordt gekomen tot een fundamenteel andere werkwijze, moet worden gezocht naar passende wet- en regelgeving.

Geleidelijk investeren

Waar voorheen gronden vooraf bouwrijp werden gemaakt en werden voorzien van infrastructuur op een moment dat de klant nog lang niet in beeld was, is geleidelijk investeren - parallel aan of volgend op initiatieven van ontwikkelende partijen - inherent aan organische groei. Zo worden onnodige kosten voorkomen, en is er zo min mogelijk sprake van renteverlies en afwaarderingen.

Zoektocht voltooid?

Uit deze principes blijkt dat de zoektocht zich begint te intensiveren. Maar het is nog niet voltooid, de principes zijn nog volop in ontwikkeling. De beschreven ervaringen zijn stuk voor stuk opgaven waar initiatiefnemers ruimte krijgen om zelf concreet en actief invulling te geven aan de eigen woning of onderneming. De volgende - finale? - stap in de zoektocht is dat ook de openbare ruimte en het landschap zich ontwikkelen, gekoppeld aan of door middel van initiatieven. Zo ontstaat het gehele collectieve raamwerk vanuit particulier initiatief.

Die volgende stap, die voltrekt zich in Almere Oosterwold, een gebied van 4.300 hectare aan de oostzijde van de stad. Hier wordt de werkwijze die in 2006 is geïntroduceerd verder geradicaliseerd. In Oosterwold wordt letterlijk álles omgedraaid. Het gaat niet enkel om woningbouw of bedrijvigheid; het gehele collectieve raamwerk - denk aan lokale infrastructuur, waterberging, energievoorziening, stadslandbouw en de openbare ruimte - moet vanuit particulier

initiatief ontstaan. Voor het eerst gaan initiatiefnemers voor een heel gebied zelf bepalen hoe de woningen, de bedrijven en ook het landschap worden gevormd.

Juist omdat de initiatiefnemers het programma en het tempo bepalen, is de uitkomst onzeker. De strategie van Oosterwold is dan ook geen plan in de klassieke betekenis van het woord; het is een ordening van een proces om organische ontwikkeling te organiseren.

De verwachting is dat de rijksoverheid het rapport 'Almere Oosterwold, land-goed van initiatieven' in het voorjaar van 2012 zal vaststellen, zodat Almere Oosterwold vervolgens – door de jaren heen – van onderop veroverd kan worden. Of Oosterwold het einde van onze zoektocht betekent, of deze ontwikkelingsstrategie werkelijk het summum van 'initiatief van onderop' vertegenwoordigt, moet nog blijken. Feit is in ieder geval het principe van organische groei nergens in Nederland zo drastisch, zo veelomvattend wordt doorgevoerd. En dat zal een spectaculair nieuw stadsdeel opleveren.