

Bijlage 4 – detailinformatie hoofdstuk 4

In paragraaf 4.1 beschouwen we het experiment met burgerparticipatie. Hoe vervulde de gemeente haar nieuwe rol? Zij moest faciliteren, meebuigen en burgers het vertrouwen geven. Hoe ging dat ambtelijk en bestuurlijk? En hoe vervulden de burgers hun trekkersrol? Was er voldoende energie, verantwoordelijkheidsgevoel, idealisme, zelfstandigheid en deskundigheid? En verstrekten zij bij de kavelverkoop die ze zelf ter hand namen eerlijke informatie? De rol van en de wisselwerking met de marktpartijen Stroming, Innovatienetwerk en Urbannerdam komen ook aan de orde.

In paragraaf 4.2 beschouwen we het proces van het welstandsvrij bouwen en de uitvoering van het project. Daarna beoordelen we in 4.3 of de rollen en bevoegdheden van de partijen voldoende helder waren. In paragraaf 4.4 laten we het licht schijnen over het proces rond de bewoners in de omgeving en paragraaf 4.5 gaat over het uitvoeringsproces.

4.1 Proces burgerparticipatie

In de enquête wordt de keus voor burgerparticipatie gewaardeerd. Wat in de uitvoering volgens de geënquêteerden beter had gekund: Vooraf meer duidelijkheid creëren over rollen en bevoegdheden van alle partijen. Vanaf het begin een procesbegeleider aanstellen. En daarnaast – als het voorgaande is geregeld – de burgers meer loslaten.

De omwonenden hebben geen goede ervaringen met de burgerparticipatie. Het zit hen vooral dwars dat de nieuwe bewoners veel vrijheden kregen, terwijl zij zich als oorspronkelijke bewoners moesten schikken.

Rol gemeente

Het optreden van de gemeente scoort bij bewoners en professionals een ruime voldoende. De bewoners uit de pioniersfase waarderen de ondersteuning door de gemeente, maar stellen dat die moeite had met samenwerken en loslaten. En Smallerland had meer gebruik kunnen maken van kennis en doorzettingsvermogen uit de 'mienskip', stellen zij.

De gemeente geeft de eerste potentiële kavelkopers volgens plan veel vrijheid en weinig kaders. De zeer betrokken en mondige burgers in de trekkersgroep en later in de kopersvereniging grijpen de geboden vrijheid met beiden handen aan. In 2014 ontwikkelt het project zich niet naar wens van de gemeente en haar samenwerkingspartners. De gemeente grijpt in en dat verstoort de verhoudingen.

Eén conflict gaat over het schetsontwerp en één over de verkoopcampagne. Omwille van de burgerparticipatie gaat de gemeente in grote lijnen alsnog mee in de wensen van de kopersvereniging. Dat kwam de resultaten niet ten goede.

Oud-bestuurders vinden dat bij burgerparticipatie een gemeente altijd moet kunnen ingrijpen als zij dit nodig vindt. Ze doelen hierbij op het proces, niet op de uitkomsten, want die mogen de burgers bepalen. Burgerparticipatie is geen vrijheid blijheid. Er hadden nadrukkelijker reflecties en momenten voor bijsturing ingebouwd moeten worden, aldus de oud-wethouders.

De huidige VvE is tevreden over de faciliterende rol van de gemeente. Ze heeft kritiek op de uitvoering van praktische zaken. Men mistte af en toe gevoel van urgentie. Het ontbrak aan beide kanten soms aan heldere afspraken en actielijsten. Dit zorgde voor vertragingen en onvrede.

Dat de gemeente soms traag reageert heeft dikwijls te maken met de nieuwe manier van werken in De Peinder Mieden. Een probleem in DPM was vaak minder simpel dan gedacht, omdat door het experiment vrijwel alles anders was. Er waren vaak geen panklare oplossingen, wat meer uitzoekwerk en afstemming vraagt.

Interne situatie gemeente

Een klein groepje ambtenaren trok enthousiast de kar van een experimenteel project. Veel vaste patronen van gewone projecten ontbraken en de burgers moest vrijheid worden geboden. Men moest organisch werken en creatief zijn. Dat verschaft energie en werkplezier.

Door hoge werkdruk en wisselingen op het gemeentehuis bleef het groepje kartrekkers kwetsbaar. Het team rolde van de ene in de andere uitdaging. Er was eigenlijk nooit tijd om de situatie van een afstandje te beschouwen of om te evalueren met bewoners.

Bij burgerparticipatie krijgt een gemeente te maken met mondige burgers die tegengas geven en uiteindelijk handelen uit eigenbelang. Daarvoor is een robuuste projectgroep nodig met veel ervaring en senioriteit. Om ontwikkelingen te kunnen zien aankomen en om met autoriteit te kunnen adviseren en bijsturen. Zelfs het 'loslaten' gaat een robuuste projectgroep waarschijnlijk makkelijker af.

Rol bureaus

De bureaus Urbannerdam en Stroming en het InnovatieNetwerk maakten een doorstart van de zo gewenste woningbouw (en een groene buffer) bij Opeinde mogelijk. Er wordt een haalbaarheidsstudie gemaakt voor het concept De Nieuwe Marke, dat dan nog niet eerder in praktijk is gebracht. Er komt vast te staan dat in de weilanden tussen Drachten en Opeinde maximaal 45 huizen gebouwd mogen worden op kavels van gemiddeld 1000 vierkante meter. Het omliggende gebied moeten de toekomstige bewoners gezamenlijk beheren.

Pieter Bijker van Urbannerdam is gespecialiseerd in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Hij gaat de trekkersgroep (tien eerste belangstellende burgers) en later de kopersvereniging begeleiden. In het CPO-model zijn de burgers én eigenaar van het proces én eigenaar van het project.

Stroming en InnovatieNetwerk maken een 'vlekkenplan' voor het te bewonen gebied. Als de bewoners hiertegen in verzet komen, blijkt dat de bureaus wel de rol van conceptbewaker hebben, maar niet de bevoegdheid om te kunnen vasthouden aan hun compactere bebouwingsplan. Na ingrijpen door de gemeente komt er een compromis.

Door het vastliggende concept en als gevolg van de crisis is het niet gelukt het bouwen voor meerdere doelgroepen mogelijk te maken. Het lukte evenmin een groep van meer gelijkgestemde bewoners aan te trekken. Daarvoor was bureau Urbannerdam volgens Bijker te kort betrokken bij het project. De begeleiding door het bureau wordt niet verlengd als de subsidie is opgebruikt. Ambtenaren en externe adviseurs betreuren dit.

Rol bewoners

De eerste geïnteresseerde burgers (trekkersgroep) steken met enthousiasme veel tijd en energie in de ontwikkeling van De Peinder Mieden. Ze voelden zich verantwoordelijk voor de totstandkoming, zowel uit idealisme als eigenbelang. Ze grijpen de kansen met beide handen aan. Ze opereren zelfstandig. Ze pakten meer taken op dan was afgesproken, wat de gemeente enkele malen in de

weg zit. De groep is mondig en geeft in de persoon van Jentje Steegstra geregeld tegengas. Steegstra kreeg het mandaat van de leden veel zelf te doen.

Met de oprichting van de kopersvereniging wordt het takenpakket van de burgers op eigen verzoek verbreed. Zij worden ook verantwoordelijk voor de kavelverkoop, het inrichtingsplan en het bouwplan. Het idee van CPO is dat de leden zo veel mogelijk zelf doen. Maar niet alle benodigde kennis en kunde zijn bij de burgers aanwezig. Daarom huurt de gemeente een notaris in voor het opstellen van de splitsingsakte. Die heeft moeite met het opstellen van een goed doortimmerde splitsingsakte. Een VvE met gezamenlijk bezit van een natuurgebied is ook voor de notaris nieuw. De bewoners nemen uit onvrede hierover contact met de notaris op.

Bewoners als makelaar

Eind 2014 heeft wethouder Van der Horst een punt met zijn klacht dat de verkooplogan van de bewoners ('90 hectare carte blanche, 100 procent vrijheid') kandidaat-kopers op het verkeerde been kan zetten. Aan wonen in De Peinder Mieden zijn immers wel degelijk regels en voorwaarden verbonden. Steegstra brengt hiertegen in dat in de reclame altijd wordt overdreven en dat een slogan geen rol speelt als mensen een grote beslissing nemen over de aankoop van een kavel.

Toch is er het een en ander aan te merken op de informatievoorziening rond de kavelverkoop. Professionals beoordelen die als onvoldoende (rapportcijfer 5,1) en de bewoners geven hiervoor gemiddeld een 6,4. Tijdens rondleidingen en presentaties zijn zaken soms rooskleuriger voorgespiegeld dan ze waren. Sommige beloftes bleken achteraf niet waar te maken.

Rol VvE

De meningen over het functioneren van de Vereniging van Eigenaren lopen sterk uiteen. Enkele bewoners hebben veel kritiek op het VvE-bestuur. Dat zou onvoldoende transparant zijn, soms handelen uit eigenbelang en de belangen van de leden onvoldoende behartigen. Het bestuur zegt te goeder trouw te handelen. De huidige VvE zit in een lastig parket omdat de bewonersgroep verdeeld is, vooral als het gaat om duurzaamheid en gezamenlijk natuurbeheer.

De stichting die toeziet op het natuurbeheer twijfelt eraan of de gezamenlijke eigenaren dat vanaf 2024 goed zullen beheren. Zij trekken zich volgens de voorzitter en de secretaris weinig aan van de uitgangspunten van het beheerplan. Het VvE-bestuur vindt juist dat de stichting te rigide omgaat met die uitgangspunten. De komende anderhalf jaar zal hard gewerkt moeten worden aan een goede overdracht, meent de stichting.

Rol stichting

De stichting instandhouding natuurgebied De Peinder Mieden is op voorspraak van de provincie opgericht vanwege de borging van de doelen voor natuur en landschap (die in het beheerplan staan). Zij ziet toe op de uitvoering van het natuurbeheer. De stichting is lid van de VvE en heeft stemrecht en vetorecht. Het optreden van de stichting krijgt gemiddeld rapportcijfer 6.

De stichting toont zich een fanatiek hoeder van de natuurdoelen. Zij is zeer tevreden over de resultaten van DPM. Maar de voorzitter en de secretaris hebben grote twijfels over het toekomstige beheer. Veel bewoners vinden dat vooral de voorzitter en de secretaris hun taak te ruim opvatten, de regels rigide hanteren en weinig tactvol zijn.

De voorzitter en de secretaris waren eerder concepteigenaar van De Nieuwe Marke. Het lijkt erop dat ze daardoor persoonlijk zeer betrokken zijn, waardoor ze nu als stichtingsbestuurder moeite hebben uitgangspunten uit de beginperiode te heroverwegen. Enkele bewoners onderzoeken momenteel of er mogelijkheden zijn om zonder de stichting verder te gaan. Andere bewoners vragen de gemeente te bemiddelen.

Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in 2012 eerst ingestemd met een serie voorwaarden voor de bouw van een wijk in het agrarische coulisselandschap tussen Drachten en Opeinde. De volgende besluiten waren logische vervolgstappen. Telkens werd aan de voorwaarden voldaan en kon de raad dus eigenlijk niet terug. Alleen met de fasering in 2014 is op de rem getrapt. Doordat de raad het bestemmingsplan opknipte kon de bouw eerder los, maar tegelijkertijd moesten dan wel 31 kavels verkocht zijn. Dit laatste legde extra druk op de kavelverkoop door de kopersvereniging.

Een groot deel van de gemeenteraad was in de ogen van de kopersvereniging argwanend en vaak niet goed op de hoogte. Met name de ELP was openlijk negatief en sceptisch over DPM. Haar bewering dat de betonweg met extra gemeenschapsgeld aangelegd zou worden was feitelijk onjuist. De raad had achteraf gezien meer kaders kunnen stellen en daarna meer afstand moeten nemen.

4.2 Proces bebouwde gebied

De toekomstige bewoners gingen de landerijen in om te kijken waar ze hun huis wilden bouwen. In het gebouw van de ijsbaan plaatsten ze monopolyhuisjes op een kaart. Bij het schetsplan kregen ze hulp en advies van de stedenbouwkundige van de gemeente.

Er ontstond een geschil tussen de kopersvereniging en de concepteigenaren over waar de huizenclusters moesten komen en hoe groot die zouden worden. De toenmalige concepteigenaren wijzen erop dat was vastgelegd dat zij de woonclusters op de kaart zouden intekenen en dat de bewoners alleen gingen over de nadere invulling van die clusters. Dit stond in een informatiebrochure.

Hun compactere bebouwingsvoorstel, met zelfs meerdere huizen rond een pleintje, had volgens de concepteigenaren meer mensen met een smallere beurs aangetrokken en had kunnen zorgen voor meer sociale samenhang. Minder wegen en minder versnippering van woningbouw had bovendien de kosten gedrukt en was natuur en milieu ten goede gekomen. Stroming en InnovatieNetwerk moesten akkoord gaan met een compromis.

Een vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat dit achteraf gezien een moment was om in te grijpen en streng te zijn. Nog beter is het van tevoren momenten van evaluatie en bijsturing in te bouwen, menen collega's. De bewoners zien terug op een stroperig proces, dat evenwel goed werd begeleid.

Welstandsvrij bouwen

Het welstandsvrij bouwen viel in goede aarde bij de bewoners. De begeleiding vanuit de gemeente werd gewaardeerd. Die was niet beoordelend of veroordelend, maar adviserend.

Stedenbouwkundige Henny Bruynzeel van de gemeente inspireerden kopers door voorbeelden te laten zien en door hen mee te nemen op excursie.

Kwaliteitsteam

Bruynzeel en adviseur Alphons van Winden van Bureau Stroming vormden samen het kwaliteitsteam. Dit Q-team was inspirerend en kon alleen adviseren. Ongewenste gebouwen, materialen of kleuren waren niet te keren. Er was vooraf niet vastgelegd wat precies werd bedoeld met 'passend in het landschap'. Het kwaliteitsteam gaf wel veel adviezen. De indruk van Bruynzeel is dat veel adviezen zijn opgevolgd. De samenwerking is van beide kanten als prettig ervaren.

4.3 Rollen en bevoegdheden

Niet alle rollen en bevoegdheden van de deelnemende partijen in DPM waren helder. De samenwerkingspartners Stroming en Innovatienetwerk waren weliswaar intellectueel eigenaar van het concept, maar zij hadden niet de bevoegdheid om in te grijpen. Bij geschillen met bewoners trad de gemeente op als bemiddelaar.

De verenigde kavelkopers maakte geen onderdeel uit van de samenwerkingsovereenkomst. Dit was alleen indirect (en in de begintijd) geregeld, via CPO-begeleider Urbannerdam. De taken van de burgers waren wel in een document vastgelegd, maar die werden soms wat breed opgevat.

Een ingehuurd mediator/procesbegeleider concludeert in 2015 in zijn verslag: "Mensen zaten op stoelen die niet voor hen bedoeld waren. Hun rollen waren niet duidelijk. Er was gebrek aan regie vanuit de gemeente en de randvoorwaarden waren niet helder."

4.4 Proces omwonenden en bezwaarmakers

Hoewel alle bewoners van het plangebied ruim voor de bestemmingsplanprocedure tweemaal zijn bezocht wordt de communicatie door de gemeente als beperkt en onpersoonlijk ervaren. Bewoners aan de overkant van het Opeinder Kanaal (Legauke) zijn pas bij de plannen betrokken in de bestemmingsplanprocedure. Wettelijk is dit correct, maar in een project met zo'n lange aanloop naar het bestemmingsplan is dit ongewenst.

De ingediende bezwaren kwamen in hoofdzaak van bewoners in het gebied en van een bewoner die er zicht op heeft. Ze worden na overleg en compensatiemaatregelen weggenomen of ongegrond verklaard. De formele bezwarenprocedure (10 zienswijzen) verandert weinig aan het plan. Er zijn twee kavels verschoven.

Anno 2022 is na ruim vier jaar een beloofde grondcompensatie nog niet geformaliseerd. Dit komt door slordigheden in het meetproces, door juridische blokkades in de splitsingsakte en door aanvullende eisen van de betrokkene. Enkele omwonenden zijn na verkregen compensaties wel redelijk positief over DPM. Wel vinden zij dat de bouw van sommige huizen erg lang duurt, waardoor het woongebied er nog steeds slordig bij ligt.

4.5 Proces uitvoering

De Peinder Mieden is een project van de lange adem geweest. Het voortraject begon in 2008. Na het stranden van 'Wij bouwen een wijk' in 2010 kreeg de gemeente de kans om een doorstart maken met Collectief Particulier Opdrachtgeverschap en het concept De Nieuwe Marke.

Anno 2022 laat de bouw van acht huizen nog op zich wachten. Hoofdoorzaak van de lange doorlooptijd was de economische crisis en de nasleep daarvan tussen 2007 en 2011. Ondanks de grote inzet van de burgers verliep de kavelverkoop stroef doordat er weinig kopers op de markt waren.

De kopersvereniging weet de vertraging ook aan het feit dat de gemeente de kavelprijs te laat zou hebben vastgesteld. Die prijs staat voor het eerst vermeld in de raadsstukken van oktober 2012, als de raad het groene licht voor het project. Formeel kon de gemeente dus niet eerder een prijs vaststellen. De kopersvereniging had op dit punt haar eigen agenda en wilde eerder aan de slag.

De inrichting van het gebied is naar tevredenheid van de VvE verlopen. Het ging onder meer om ophoging van de kavels, afrastering, herstel van boomsingels, de aanleg van de bouwweg en de entrees. Fouten, vooral bij het intekenen of uitzetten van kavels, werden tijdig hersteld en de gemeente en de aannemer informeerden de bewoners geregeld.

Het proces voor de totstandkoming van een verharde weg is niet goed verlopen. Omdat sprake was van een essentiële planaanpassing was voor de betonweg blijkens artikel 57 van de splitsingsakte unanieme instemming nodig in de VvE. Er is evenwel niet over gestemd. Wel is de wens voor een betonweg besproken op een ledenvergadering. Pas later zijn hiertegen bezwaren geuit door enkele bewoners en de stichting. De gemeente heeft het VvE-bestuur niet gevraagd om een schriftelijke bevestiging. De gemeente zegt er van uit te gaan dat een VvE-bestuur zich houdt aan de interne voorschriften. De gemeente verzuimde een proefstrook aan te leggen.

Dat er plasticvezels in het beton waren verwerkt is de gemeente aan te rekenen. Het VvE-bestuur was hiervan niet op de hoogte. De vezels steken hier en daar uit het beton en kunnen dus in de natuur terecht komen. Enkele bewoners zijn hier kwaad over. Dat is begrijpelijk. Want wie een duurzame wijk wil realiseren, moet bij elke beslissing checken wat de gevolgen voor natuur en milieu zijn.

Planning

Door de aard van het project is vooraf geen duidelijke planning gemaakt voor de totstandkoming van De Peinder Mieden. Zaken als grondaankopen en burgerparticipatie maken de voortgang immers onvoorspelbaar. Wel is duidelijk dat de totstandkoming veel langer heeft geduurd dan de gemeente van tevoren had verwacht.

4.6 Financiën

De gemeente heeft het project uitgevoerd binnen de financiële kaders. Conform het concept De Nieuwe Marke is de grond tegen agrarische waarde ingebracht. De gemeente waardeerde haar grond in 2006 en 2006 af om dat te bereiken. De verkoop van woningbouwkavels leverde €7,65 miljoen op. Dit bedrag is gebruikt voor extra grondaankopen, planvoorbereiding, planbegeleiding en alle inrichtingskosten. Er was zelfs ruimte om een aantal extra wensen van bewoners te vervullen.

De betonweg viel duurder uit dan de geplande halfverharding, maar daar stonden meevallers in de fase van het bouwrijp en woonrijp maken tegenover. Per saldo sluit de begroting.

Conform het concept was de grondprijs afhankelijk van de benodigde kosten en investeringen. Omdat de grondprijs in een vroeg stadium moest worden bepaald (oktober 2012), was de financiële uitkomst lastig te voorspellen. Daarom zijn met de toekomstige bewoners scenario's besproken over wat te doen als er geld zou overblijven.

Extra wensen konden worden ingewilligd onder voorwaarde dat ze in het concept pasten. Mocht er dan nog geld overblijven, dan zou dit beschikbaar kunnen komen als VvE-startkapitaal voor beheer en onderhoud. Maar over deze 'bruidsschat' zijn geen afspraken gemaakt, omdat raad en college besluiten over de besteding van projectresultaten.

Bij bewoners heeft dit scenario verwachtingen gewekt. Daardoor wilden zij gedetailleerde inzage in de financiën. De gemeente geeft het VvE-bestuur zeswekelijks uitleg in een afstemmingsoverleg. Maar zoals gebruikelijk worden hier niet alle projectkosten (zoals bijvoorbeeld compensatiebedragen) gedeeld. Geconcludeerd moet worden dat de bewoners een ander beeld hebben van de bruidsschat dan de gemeente.