

17

Stijnie Lohof
**Meebetalen,
meebepalen en
meedoen**

Stijnie Lohof JSA (Jeroen Schipper Architecten bv), Rotterdam

Noten 1. De auteur van dit artikel is initiatiefnemer van een onderzoek met als titel: 'VvE NL; de praktijk van privaat beheerde woondomeinen.' In dit onderzoek wordt samengewerkt met de stadssocioloog Arnold Reijndorp en stedenbouwkundige Harry den Hartog. Zie ook: www.vvenl.nl Het onderzoek wordt financieel ondersteund door Stimuleringsfonds voor Architectuur en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Facilitair wordt het onderzoek ondersteund door architectenbureau JSA te Rotterdam. | 2. Is het niet ook zo dat door de grote hoeveelheden water enerzijds de grondopbrengsten geringer zijn en anderzijds de beheerskosten (van de waterkanten maar ook het water zelf) hoger uitvallen en dat op deze manier de exploitatie is rond gekregen? Alleen in het zuidwestelijk plandeel, waar de pieren zich bevinden, is het waterpercentage hoog. Het kan geen toeval zijn dat juist hier het experiment is opgevat om bewoners meer zeggenschap te geven.

Privatisering van de buitenruimte

| De meeste mensen vinden het vanzelfsprekend dat de buitenruimte openbaar eigendom is. Straten, pleinen en parken vormen gezamenlijk de openbare ruimte en deze dient voor iedereen vrij toegankelijk te zijn. Maar dat idee is aan het afbrokkelen. Winkelcentra, bedrijventerreinen en zelfs natuurontwikkeling zijn steeds vaker 'zaak' van private partijen. Ook binnen de woningbouw is recent een opkomst te zien van projecten waarbij de collectieve buitenruimte eigendom is van en beheerd wordt door omwonenden. Dat betekent niet automatisch dat deze buitenruimte ontoegankelijk is of dat er hekken staan. Soms staat er alleen een bordje of zelfs dat niet. Veelal zijn deze initiatieven ontplooid vanuit de marktsector of een publiek-private samenwerking. Alleen bij ecologisch georiënteerde woonwijken ligt het initiatief veelal bij een groep bewoners.

Gelijk op met de periode van steeds verdergaande individualisering in vrijwel alle nieuwbouwwijken vanaf de jaren 90, groeit het besef dat juist ook de woonomgeving als totaal bijdraagt aan het welbevinden. Er ontstaat opnieuw een hang naar collectiviteit. Private partijen spelen, vanuit economische motieven, in op deze veranderde wens van de woonconsument. Op zich is het geen onlogische ontwikkeling dat in een periode van terugtrekkende overheid en toenemende vraag naar kwalitatief hoogwaardige woonomgevingen, marktpartijen in dit gat springen. De privatisering van de gemeenschappelijke buitenruimte is in die visie terug te voeren op liberalisering van de woningmarkt en te zien als een antwoord op een meer gedifferentieerde vraag.

De ontwikkeling van privaat beheerde woondomeinen roept soms felle discussies op. Tegenstanders wijzen erop dat met het in privé eigendom geven van buitenruimten een potentieel gevaar dreigt voor de openbaarheid. Door voorstanders wordt vanuit ver-

schillende kanten de vergelijking gemaakt met een horizontaal trappenhuis, waarvan immers ook geaccepteerd is dat deze privaat en zelfs afgesloten is. In deze discussie valt al snel de term 'gated communities'. Het onderwerp privaat beheerde collectieve buitenruimte is echter veel breder. Ondanks de aandacht die het onderwerp krijgt in het publieke debat bestaat er nauwelijks een idee van het aantal en de aard van dergelijke projecten in Nederland. Voor ons was deze constatering aanleiding om een jaar geleden een onderzoek te starten, dat de huidige praktijk in Nederland inventariseert en analyseert.¹ Aan de hand van die analyse van de praktijk wordt in dit essay ingegaan op de rol van de lokale overheid in het proces van privatisering van de buitenruimte.

Wordt in een proces waarbij enerzijds marktpartijen meer verantwoordelijkheid dragen in gebiedsontwikkeling en anderzijds de burger als woonconsument meer zeggenschap en keuzevrijheid wordt geboden, de woonomgeving tot een spel van vraag en aanbod? Hoe oefent de lokale overheid nog invloed uit en wat zijn haar belangen als het gaat om het in privaat beheer geven van gemeenschappelijke buitenruimte? Mede doordat de volkshuisvestingsopgave de afgelopen decennia is gedecentraliseerd, zijn er opvallende verschillen ontstaan in de manier waarop de afzonderlijke gemeenten met het vraagstuk van privatisering van buitenruimte omgaan. Wat het bovendien ondoorzichtig maakt is dat motieven van gemeenten zowel financieel, inhoudelijk als politiek van aard zijn. Aan de hand van een drietal voorbeelden, waarbij de buitenruimte het mandelig eigendom van de bewoners is, wordt geprobeerd inzicht te geven in de complexiteit van motieven en praktijkervaringen.

Golf Residentie, Dronten | Golf Residentie Dronten is een stereotiep voorbeeld van een privaat beheerde

woonwijk. De Golf Residentie bestaat uit 450 woningen, geïntegreerd met een 18 holes golfbaan en wordt in z'n geheel privaat beheerd. De ruime opzet met vrijstaande woningen gecombineerd met de golfbaan op een terrein van 86 hectare, doet denken aan een Amerikaanse buitenwijk en heeft een compound-achtig karakter. Zo bestaat de ruimtelijke structuur van de Golf Residentie uit één grote cul-de-sac waarbij zelfs voor voetgangers en fietsers geen extra verbindingen met de omgeving zijn gemaakt. De gemeente Dronten kwam eind jaren 80 samen met de ontwikkelende partij op het idee om op het terrein van een voormalige vuilstort een golfbaan te maken met als doelstelling 'te komen tot een hoogwaardige invulling waarbij wonen en golfsport geïntegreerd worden om daarmee te komen tot een uniek concept in Nederland'. Het plan is integraal ontwikkeld door marktpartij Mourik Groot Ammers BV en de verwerving van de nabijgelegen landbouwgronden is rechtstreeks tot stand gekomen, zonder tussenkomst van de gemeente. In de grondexploitatie is door de private ontwikkelaar geen reservering opgenomen voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, alsmede een reservering voor grootonderhoud op de lange termijn. Van meet af aan is het voor de gemeente niet aan de orde dat het beheer na oplevering van het plan teruggenomen wordt. Het eigendom en beheer van de golfbaan en de gehele infrastructuur inclusief belendend groen is nu in handen van de bewoners. De bewoner is bij aankoop van een woning automatisch lid en voor 1/450ste mandelig eigenaar van golfbaan en infrastructuur. Alhoewel het gehele terrein privaat eigendom is en door de vereniging beheerd wordt, is het terrein in principe vrij toegankelijk. De gemeente hanteert het gemeentelijk beleid met betrekking tot huisvuilinzameling, politie, GGD en brandweer. De daarmee samenhangende gemeentelijke heffingen zijn gelijk aan andere wijken. Ook dienen bewoners van de

Golf Residentie in principe dezelfde belastingen, heffingen en leges te voldoen... Overige diensten die normaliter door de gemeente worden verzorgd, zoals beheer en onderhoud van de infrastructuur, riolering en straatverlichting en ook brandkranen en plantsoenbeheer vallen onder verantwoordelijkheid van de vereniging.

Een groot deel van de bewoners heeft het idee dat zij 'dubbel moeten betalen'. Hiermee refererend aan het feit dat men behalve de kosten voor beheer, à 365 euro per kwartaal, ook de gebruikelijk onroerend zaak belasting dienen te betalen. In de verkoopfolder werd nog in het midden gelaten of in de waardebepaling rekening gehouden wordt met het feit dat de bewoners het beheer en onderhoud zelf betalen. Maar uiteindelijk is de waardebepaling marktconform. Er is door een bewoner zelfs een rechtszaak hierover aangespannen. De rechter zag echter geen mogelijk om in het geval van de golfresidentie af te wijken van de in 2000 aangepaste wet op de onroerend zaak belasting, waarbij de taxatie van de woning gebaseerd wordt op de marktwaarde.

De Vereniging van Eigenaren heeft achteraf wel eens geopperd of de gemeente het beheer van de infrastructuur niet zou willen overnemen. Dit is door de gemeente afgewezen. Volgens de gemeente is het nooit de intentie geweest dat het beheer over zou worden genomen en zij verwijst naar afspraken die zij heeft gemaakt met de ontwikkelende partij. Mede doordat het gebied integraal is ontwikkeld en de verwerving van de gronden rechtstreeks is gegaan, is in de eigen begroting niet met het beheer gerekend. Een ander argument dat volgens de gemeente meespeelt is van technische aard; doelend op het afwijkend gebruik van de materialen en civiele constructies in het project. Hoewel deze argumenten bij bewoners het onbegrip niet wegnemen, zal de vereniging haar eigen boontjes moeten blijven doppen. Momenteel zijn er meer dan 60 bewoners

actief in de verschillende commissies en de wijk heeft ook een eigen site.

Stadstuin Amersfoort | Stadstuin vormt de kop van de vinexlocatie Nieuwland en omvat 760 woningen, waarvan 120 huurwoningen, een schietvereniging, een Koninkrijkszaal en een scouting groep op een gebied van ruim 20 hectare. Langs de randen staan grondgebonden rijwoningen. In een groen, glooiend middengebied staan woongebouwen, zonder tuin, losjes gesitueerd. De bebouwing is divers in typologie en categorie maar in beeld en kwaliteit zorgvuldig op elkaar afgestemd. Het parkeren wordt voor een groot deel gebouwd, onder de woningen, opgelost.

De planopzet met veel groen en water brengt intensief beheer en extra kosten met zich mee. Om te komen tot een voor de gemeente aanvaardbare oplossing zijn projectontwikkelaar Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling en gemeentebestuur vooraf overeengekomen dat toekomstige bewoners vergaande medezeggenschap zullen krijgen in het beheer van het gemeenschappelijk groen. Om te waarborgen dat het woongebied een hoogwaardige uitstraling behoudt, zijn van te voren de organisatie van eigendom en beheer en bijbehorende verantwoordelijkheden nauwgezet vastgelegd.

Ten aanzien van het eigendom: het gemeenschappelijk groen en de wandelpaden zijn mandelig eigendom van de gezamenlijke eigenaren, waaronder behalve huiseigenaren ook woningcorporatie Portaal en de schietvereniging. Elke bewoner is voor 1/763ste eigenaar van een niet nader te benoemen deel van het groen. De gemeente Amersfoort is eigenaar van de wegen in het woongebied, het open water, riolering, bruggen en de geluidswal. Uitgangspunt voor de organisatie van het beheer is dat bewoners zoveel mogelijk bij het beheer en onderhoud worden betrokken onder het motto: 'meebetalen, meebepalen en meedoen'.

Bewoners hebben bij aankoop van hun woning, voor 50 jaar het beheer afgekocht voor een som van 5000 euro per huishouden. De beheerskosten voor de huurwoningen zijn verwerkt in de huurprijs. De gemeente stopt jaarlijks het gemeentelijke budgetbeheer in een zelfde fonds. Een stichting is belast met het beheer. Hierin zijn behalve huiseigenaren ook de eigenaren van de overige gebouwen en de gemeente vertegenwoordigd. De stichting heeft als opdracht het beheer uit te voeren volgens bindende afspraken in het beheerplan. Het eerste beheerplan is vastgesteld door de gemeenteraad. Een tweede beheerplan zal door de stichting zelf worden vastgelegd. Hoewel de stichting met een meerderheid van stemmen bevoegd is om het beheerplan te wijzigen, verwacht de gemeente dat woningcorporatie Portaal als een van de eigenaren met de gemeente op één lijn zal zitten. In geval van statutenwijzigingen heeft de gemeente een vetorecht. Zo wordt feitelijk dit meebepalen sterk ingeperkt en houdt de gemeente de regie in handen.

Van 'meedoen' in de vorm van een grotere betrokkenheid van bewoners is op dit moment weinig te merken. Bewoners lijken ook het idee te hebben dat het beheer door de eenmalige bijdrage is afgekocht. Er is vanuit de bewonersgroep bijvoorbeeld weinig belangstelling voor de nader in te vullen thematuinen. De betrokkenheid van bewoners lijkt zich te beperken tot overleg op het gebouwniveau. Dit wordt deels veroorzaakt doordat, ruim 5 jaar na oplevering van de eerste woningen, de ontwikkelaar nog steeds verantwoordelijk was voor het beheer van het totale project. Het meedoen doet denken aan het meedoen uit het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende: 'Meedoen, meer werk en minder regels.' Net als bij Stadstuin gaat het om meedoen dat van bovenaf is opgelegd...

Eilandenbuurt Almere | Binnen de eilandenbuurt

zijn vier doodlopende 'pieren' uitgegeven in mandelig eigendom, evenals het water tussen de pieren. Een deel van het water is zelfs privé eigendom van aangrenzende woningen. Bewoners nemen met de koop van hun woning tevens de verplichtingen op zich die dit privé eigendom met zich meebrengt. Waarom zijn deze vier straten het eigendom van de bewoners geworden en niet, zoals nagenoeg de rest van Nederland, openbaar eigendom? De Eilandenbuurt is gerealiseerd in het kader van het 25 jarig bestaan van de stad Almere met als thema 'gewild wonen'. Het argument dat vanuit de context van het 'Gewild wonen' naar voren komt is: het geven van zeggenschap.

Het voordeel zou volgens de betrokken projectleider van de gemeente moeten bestaan uit het gegeven dat bewoners zelf hun eigen straat kunnen inrichten'. Ten tijde van het ontwerp zijn de kopers echter nog niet bekend en zij hebben dus in de inrichting zelf geen stem gehad. Daarbij is het de vraag in hoeverre makelaar en ontwikkelaar de consequenties van deze niet gebruikelijke eigendomsverhoudingen aan aspirant kopers hebben gepresenteerd, en hen daarmee bewust voor 'invloed op de gemeenschappelijke buitenruimte' hebben laten kiezen.

Natuurlijk spelen er voor de gemeente zelf nog andere argumenten. Op de eerste tekeningen stonden de pieren als steigers getekend. Gemeentewerken wilde deze niet beheren, omdat ze niet voldoen aan de strikte eisen die de gemeente stelt aan de inrichting van de openbare ruimte. Met het uitgeven van de openbare ruimte ontstaat er enerzijds meer vrijheid voor een afwijkende inrichting en anderzijds financieel meer ruimte. Daardoor kan de buitenruimte kwalitatief hoogwaardiger worden ingericht. De gebouwde dekconstructie van de Arubapier biedt bewoners door dubbel grondgebruik een gebouwde parkeervoorziening en een gemeenschappelijke buitenruimte. De Bonairepier, St. Eustatiuspier en de

Sabapier daarentegen zijn wat inrichting betreft redelijk conventioneel. Vraag is of de kosten van inrichting en beheer van de straat doorslaggevend zijn geweest in de uiteindelijke beslissing en in hoeverre het areaal water, dat normaal gesproken niet uitgeefbaar is, hierin meespeelt.²

De eilanden zijn privé eigendom met een openbaar karakter. Het is volgens de juridisch medewerker van de gemeente overigens niet expliciet verboden dat bewoners een hek of slagboom plaatsen, er is namelijk geen recht van openbare toegankelijkheid vastgelegd. Dat deed journalist Tijs van den Boomen in het artikel 'Straat van jezelf' (27 sept. 2001, Intermediair), uitroepen dat Nederland zijn Gated Community kreeg. Zoals wel vaker wordt in dit artikel de nadruk gelegd op de mogelijke beperking van toegankelijkheid. Een onderbelicht aspect is echter hoe bewoners het ervaren om de verantwoordelijkheid te dragen voor het beheer van de eigen straat en wat deze verschuiving van publieke naar private lasten inhoudt. Het gaat dan niet alleen om schoonmaakkosten, kosten voor straatverlichting en groot onderhoud van weg en waterkanten, maar ook het organiseren ervan.

De verplichtingen gekoppeld aan het mandelig eigendom worden in feite door de gemeente via de ontwikkelaar aan bewoners opgelegd. En op het niet naleven van de verplichtingen of het verzuim om deze als kettingbeding op te laten nemen bij verkoop staan boetes tot een bedrag van fl 100.000,-. Al met al gaat de overdracht van het mandelige eigendom gepaard met veel kleine lettertjes, waardoor de controle vanuit de gemeente gewaarborgd wordt. Het meest opvallende op deze locatie is dat de drie verschillende ontwikkelaars het concept van mandelig eigendom verschillend hebben uitgewerkt. Niet alleen ruimtelijk maar ook in juridische zin zijn de pieren verschillend.

Voor de Arubapier is door de desbetreffende ontwik-

kelaar vooraf een bewonersvereniging opgericht. Hoewel dit in geval van mandeligheid niet verplicht is, doet de bedrijfsjurist van Proper Stok dit standaard om de beheerssituatie werkbaar te maken. Daarnaast is vooraf een beheersplan met begroting opgesteld, op basis waarvan bewoners een jaarlijkse bijdrage hebben vastgesteld. De bewonersvereniging voor de Bonairepier daarentegen is uiteindelijk in 2003 door de bewoners zelf opgericht. Men werd daar in het koopcontract min of meer toe verplicht. De projectontwikkelaar heeft vooraf per woning een bedrag in de kas van de VvE moeten storten waarvan men de komende jaren de straat denkt te kunnen onderhouden. Er is echter geen beheerplan of overzicht van de onderhoudskosten op de lange termijn gemaakt. Voor de woningen aan de St Eustatiuspier en de Sabapier is nog steeds geen beheervereniging opgericht. Men heeft onderling vooral onenigheid gehad over de vereniging en over de mandeligheid. Er worden ook geen bijdragen voor klein en groot onderhoud geïnd. Op termijn zou het feit dat het onderhoud en beheer niet geregeld zijn, voor bewoners een groot probleem kunnen vormen, bijvoorbeeld als het gaat om het doorverkopen van de eigen woning.

Bij geen van de pieren is voor het mandelig water een vereniging opgericht. Met de bewoners aan de Antillenweg willen de aangrenzende bewoners van de Bonairepier, vanwege een rechtszaak over balkons, niet eens een gezamenlijke vereniging oprichten. Tevens wordt niets aan het onderhoud van het water gedaan. Een bestuurslid van de bewonersvereniging van de Arubapier komt erachter dat het schoonhouden van het water in de praktijk ook niet zo eenvoudig is: de vereniging wil het uitbaggeren mee laten lopen met de gemeentepanning, daar het ondoenlijk is als particulier een slibdepot te vinden en zonder een slibdepot komt er niemand bij je baggeren.

Een bewoonster en voormalig bestuurslid van de Bonairepier meent: 'Als je het de bewoners zelf zou vragen, zouden ze alles graag aan de gemeente overdragen en van die mandeligheid van de straat afwilt. En wat betreft de mandeligheid van het water: Gemeente, had het a.u.b. gewoon gemeentewater laten zijn! Dat had een hoop rechtszaken en burenruzie gescheeld. Het is een illusie om te denken dat bewoners allemaal gezellig met elkaar gaan samenwerken om de straat en het water netjes te onderhouden. Er is meer een houding van 'het is dat het moet'.

Publieke lasten op private schouders | Geprivatiseerde woonomgevingen lijken in de publieke discussie vaak het exclusieve domein van marktpartijen en selecte groepen bewoners. De gekozen 'constructies' worden, met name in de ontwikkelingsfase, wel degelijk mede bepaald door vanuit de gemeente opgelegde randvoorwaarden. In het vastleggen van de voorwaarden, welke gekoppeld zijn aan het mandelig eigendom, waakt de gemeente Almere in casu de Eilandenbuurt vooral voor haar eigen belangen, vanuit de angst om de controle te verliezen op de kwaliteit van de publieke ruimte. Wie bewaakt in het voortraject de belangen van de kopers? Heeft de gemeente zich afgevraagd of deze verschuiving van eigendom en verantwoordelijkheden ook in het individuele belang is van burgers en als het gaat om zeggenschap of men deze ook wil?

Weliswaar worden in bijvoorbeeld Stadstuin Amersfoort op zorgvuldige wijze de belangen van alle partijen op lange termijn gewaarborgd, maar ook hier is zeggenschap van bovenaf opgelegd en sterk ingeperkt. Op deze wijze verschuiven de publieke lasten op private schouders, waarbij de overheid een sterke vinger in de pap houdt. De vraag die gesteld moet worden is met welk doel de gezamenlijke ontwikkelende partijen de zeggenschap deels bij de bewo-

ners/eigenaren heeft gelegd. Dit lijkt bij Stadstuin voornamelijk het instandhouden van de fysieke plankwaliteiten te betreffen. Uit het oogpunt van creëren van een grotere betrokkenheid is het een gemiste kans dat de aanwezige voorzieningen (schietvereniging, Koninkrijkszaal en scouting groep) slechts een resultaat zijn van toevallige omstandigheden zijn en niet beter aansluiten op wensen en behoeften van bewoners. Ook het feit dat de stichting nog steeds niet functioneert is vanuit het argument van 'willen geven van zeggenschap' niet voorstelbaar.

In Dronten is de controle vanuit de gemeente nauwelijks aanwezig. Bewoners zijn aangewezen op hun eigen inzet en expertise. Evenals op andere locaties blijkt het in Dronten lastig om aan bewoners uit te leggen waarom zij zowel voor eigen beheer als de gebruikelijke gemeentelijke belastingen moeten betalen. Het feit dat bewoners in toenemende mate dienen bij te dragen aan het beheer van de eigen woonomgeving, zou op den duur een verminderd draagvlak kunnen betekenen voor voorzieningen waarvan men niet meteen profiteert. Daardoor holt de gemeente haar eigen taak; lees het zorgdragen voor de openbare voorzieningen, mede uit.

Wat uit de voorbeelden spreekt is dat met een verschuiving naar een geprivatiseerde buitenruimte de gemeente in haar afwegingen opnieuw een balans moet zien te vinden. Daarbij dient zij niet alleen het publieke belang te waarborgen, middels het vooraf vastleggen van openbare toegankelijkheid en allerlei technische en financiële voorwaarden, maar ook de belangen van haar individuele burgers af te wegen. Wat is het aantoonbare belang van de betrokken burgers om delen van de buitenruimte in eigen beheer te hebben en hoe verhoudt hun positie zich tot die van medeburgers. De gemeente moet niet alleen fysieke kwaliteiten bewaken, maar ook sociale aspecten in ogenschouw nemen en niet alleen uit eigen

belang en uit gewoonte controle willen uitoefenen, maar ook bereid te zijn om aan burgers verantwoordelijkheden over te dragen. Of anders gewoonweg de gemeenschappelijke buitenruimte in openbaar eigendom houden...