

OOSTERWOLD KRIJGT TOCH RIOLERING

*Fike van der Burght**

■ Het gemeentebestuur van Almere besloot vorig jaar zomer alsnog riolering aan te leggen in de bijzondere nieuwbouwwijk Oosterwold ten oosten van de stadskern Almere. Een ingrijpend en kostbaar besluit dat haaks staat op het principe van de organische gebiedsontwikkeling van Oosterwold: mensen de vrijheid bieden zelf hun huis én leefomgeving vorm te geven. Met dit motto initieerde de onlangs overleden PvdA-politicus Adri Duijvestein als wethouder van Almere, Oosterwold. Inmiddels zijn 1250 woningen opgeleverd en blijkt wetgeving ten aanzien van het afvalwater de vrijheid in te perken. Het verhaal van een boeiend experiment met grote gevolgen voor bewoners en de gemeentebegroting.

Zelfvoorzienend en circulair

‘Oosterwold wordt van binnenuit ontwikkeld door initiatiefnemers in het gebied’, zo schrijft de Structuurvisie uit 2013. Er is geen eindbeeld, planologie of een blauwdruk. Wel veel ruimte voor zelfwerkzaamheid, groen, stadslandbouw en duurzaamheid.¹ Het gebied ligt in de Flevopolder deels in Almere en deels in Zeewolde en is 4300 ha groot. Op deze schaal is organische gebiedsontwikkeling uniek in Nederland. De gemeenten Almere en Zeewolde, het waterschap Zuiderzeeland, het Rijksvastgoedbedrijf en de provincie Flevoland startten het experiment in 2013. Er mocht veel maar er moest ook veel. Elke kavel moest (en moet) voor de helft ingericht worden voor stadslandbouw ten behoeve van de voedselproductie. Elke Oosterwolder heeft de plicht te zorgen voor de eigen energievoorziening, waterkringlopen én de zuivering van het afvalwater: “Ook het afvalwater wordt zoveel mogelijk behandeld en hergebruikt in kringlopen binnen Oosterwold. Initiatiefnemers gaan in Oosterwold hun eigen sanitatie organiseren, vermoedelijk niet op individuele maar op collectieve schaal”. Aldus de Structuurvisie Oosterwold.

In 2016 werden de eerste kavels uitgegeven. De belangstelling van potentiële kopers was groot. Ook ruimtelijke experts en pers, mondiaal en van eigen bodem, volgden en volgen de ontwikkeling van Oosterwold met veel interesse. Wat voor wijk ontstaat er zonder planologie? Hoe gaan de initiatiefnemers duurzaamheid

en circulariteit vormgeven? De verwachting was dat de particuliere behandeling van het afvalwater de inventiviteit zou stimuleren en innovaties zou brengen die met een publiek rioleringsstelsel minder snel ontstaan. Uitgangspunt was de behandeling en het hergebruik van het huishoudelijke afvalwater in de waterkringlopen binnen Oosterwold: het vasthouden van het gezuiverde afvalwater in het eigen gebied ten behoeve van de stadslandbouw. Uiteraard mocht dit niet ten koste gaan van de volksgezondheid en het milieu. De gemeente regelde de verplichte afvalwaterbehandeling via de koopovereenkomst met de kaveleigenaren. Het waterschap Zuiderzeeland gaf vervolgens op aanvraag een beschikking af om het behandelde afvalwater te lozen op het oppervlaktewater en particuliere vijvers. In overleg met provincie Flevoland en gemeente Almere stelde het waterschap de norm voor het geloosde water op 3B.

800 afvalwaterzuiveringssystemen bewerkten in 2022 het afvalwater van circa 1.250 woningen. Deze systemen waren het eigendom van individuele bewoners (circa twee derde) of van buurt-collectieven. In de meeste gevallen werd voor de zuiveringsmethodiek van een helofytenfilter gekozen. Bij een helofytenfilter reinigen helofyten (moerasplanten) het afvalwater. De wortels van deze planten nemen een groot deel van de zuivering voor hun rekening. Landschappelijk geven al die riet- en wilgenveldjes een fraai beeld, passend bij de groene

* **Fike van der Burght** was van juni 2021 tot februari 2023 duo-gebiedsregisseur Oosterwold. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.



Afbeelding 1
Helofytenfilter
in Oosterwold

uitstraling van Oosterwold. Enkele initiatiefnemers kozen voor een andere methode zoals een composttoilet of de collectieve technische zuivering van AkaNova. De individuele (IBA) en collectieve (CBA) afvalwatersystemen werden geleverd door leveranciers die ook het beheer en onderhoud van de systemen op zich namen.

Complexe opdracht

In 2018 kwamen de eerste signalen dat de kwaliteit van het behandelde afvalwater achterbleef bij de gestelde norm en dat ook de verwachte innovaties op zich lieten wachten. Een groep bewoners vond dat de gezamenlijke overheden te snel conclusies trokken. Zij bepleitten meer tijd voor het inregelen van de particuliere behandelssystemen en stelden de hoge lozingsnorm 3B van het waterschap ter discussie. Daarbij werd verwezen naar de lagere zuiveringsnorm die voor het boerenbedrijf wordt gesteld. De bewonersgroep bekritiseerde ook de onderzoeksmethode van het waterschap: deze zou op het verkeerde moment - in een droge zomer - hebben gemeten. Onderliggende zorg van de bewoners was - en is - of er genoeg gebiedseigen water aanwezig blijft voor een gebalanceerde stadslandbouw. In plaats van het gebiedseigen water vast te houden in Oosterwold, zal op termijn het afvalwater via een rioolstelsel worden afgevoerd naar de AWZI Almere. De zorg van de bewoners over voldoende watervoorraad voor de stadslandbouw, is groot. Temeer omdat het waterschap geen water wil aanvoeren in de polder, dus ook niet in Oosterwold. Wel zet het waterschap de gemalen stil in

tijden van droogte waardoor het aanwezige water langer in het gebied wordt vastgehouden.

De provincie, waterschap en gemeente Almere werken ook langs een andere weg aan innovaties op het gebied van circulair water. Deze zomer is gestart met de bouw van een tijdelijke lokale waterzuivering in Oosterwold om op kleine schaal innovatieve circulaire watertechnieken te testen. De pilot richt zich op het zoveel mogelijk verwijderen van medicijnresten, het hergebruik van water en het terug leveren van grondstoffen en energie. Bij het terugwinnen van grondstoffen gaat het om fosfaat en ammonium die omgezet kunnen worden in meststoffen en cellulose uit wc-papier als grondstof voor de papierindustrie. De provincie Flevoland ontving als penvoerder van het Europese Programma Kansen voor West II een subsidie uit het EFRO-programma 'Circulair water; water op maat'. Op nadrukkelijk verzoek van het waterschap is deze decentrale zuivering slechts tijdelijk. Uiteindelijk moet al het afvalwater naar de centrale AWZI. De inzet is wel de opgedane kennis van de pilot toe te passen bij de centrale AWZI Almere.

Alternatieve zorgplicht

Naast de discussie over de kwaliteit van het behandelde afvalwater, doemde de vraag op of de gemeente de zorgplicht voor het afvalwater wel mócht overdragen aan particulieren. Verschillende juridische experts concludeerden dat de wettelijke grondslag hiervoor



Afbeelding 2
Stadslandbouw
Oosterwold

ontbreekt. De Wet milieubeheer ex artikel 10.33 lid 1 schrijft voor dat een gemeentebestuur zorg moet dragen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater door middel van een vuilwaterriool naar een daarvoor bestemde inrichting. In principe mag een gemeente deze zorgplicht niet overdragen. De Wet milieubeheer geeft twee uitzonderingsclausules. Lid 2 ex artikel 10.33 geeft de optie dat de gemeente het beheer van IBA's, CBA's en andere systemen van bewoners overneemt, mits eenzelfde graad van bescherming van het milieu wordt bereikt als met een rioolstelsel. Die garantie kan de gemeente Almere gezien de ervaringen met de IBA's en CBA's niet geven. Artikel 10.33 lid 3 geeft de optie tot ontheffing van de verplichting voor riolering voor een deel van het gemeentelijk grondgebied dat gelegen is buiten de bebouwde kom (denk aan agrariërs) of een gebied dat gelegen is binnen de bebouwde kom maar minder dan 2000 inwoners telt. De provincie kan deze ontheffing zorgplicht buitengebied verlenen. Maar ook al ligt Oosterwold formeel buiten de bebouwde kom, het gebied wordt inmiddels gezien als onderdeel van een stedelijke agglomeratie. Bovendien is de intentie dat Oosterwold uitgroeit tot een stedelijk gebied met minstens 15.000 inwoners. Kortom deze uitzonderingen op de algemene regel dat een gemeente voor riolering moet zorgen, zijn niet toepasbaar in Oosterwold.

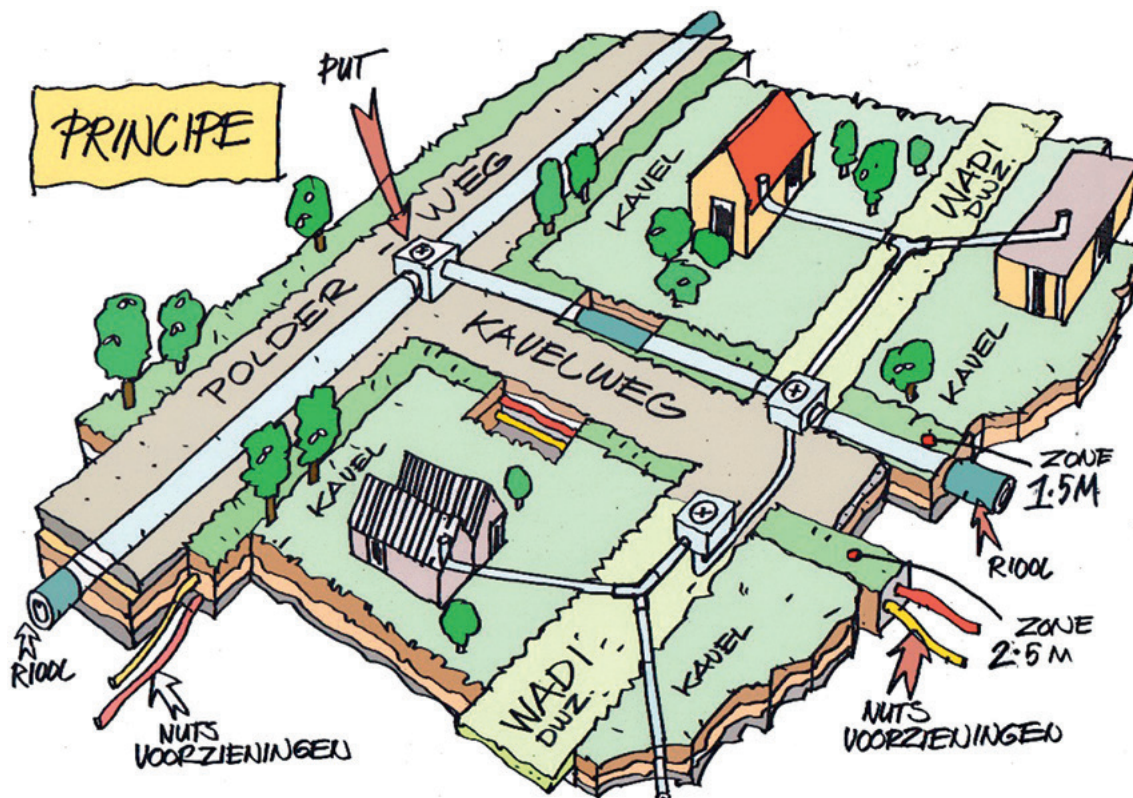
Had niet eerder geconcludeerd kunnen worden dat de particuliere behandeling van het afvalwater juridisch onhoudbaar was? Het knelpunt is zeker eerder

gesignaleerd maar de tijdgeest was gericht op het vinden van duurzame innovatieve oplossingen voor de zuivering van het afvalwater en de winning van grondstoffen. De ambities van bestuurders én inwoners qua duurzaamheid waren hoog.

Het juridische advies bracht wel een kentering. Het gemeentebestuur van Almere besloot eind 2020 voor de nieuw te ontwikkelen deelgebieden van Oosterwold af te zien van zelfwerkzaamheid en over te gaan tot aanleg van hoofdriolering langs de gemeentelijke polderwegen. Nieuwe kavelkopers worden verplicht aan te sluiten op het riool. Voor het eerste deelgebied was het plan de IBA's en CBA's op de termijn van 2035 uit te faseren en vervolgens ook over te gaan op riolering.

Bestuurlijk toezicht provincie

Het nieuwe college van Almere besloot op basis van een nieuw juridisch advies van Advocatenbureau Dirkzwager, begin juli 2022 een stap verder te zetten en de zorgplicht ook voor het eerste deelgebied te gaan invullen. Voor deze al bewoonde wijk betekent dit een einde van de IBA's en CBA's en aansluiting op riolering. Een dag na dit besluit ontving het gemeentebestuur een brief van Gedeputeerde Staten van Flevoland waarin deze de gemeente onder bestuurlijk toezicht plaatste. Het toezicht duurt totdat de gemeentelijke zorgplicht voor het stedelijke afvalwater in Oosterwold voldoende is ingevuld. Dit InterBestuurlijk Toezicht (IBT) hakte er in de verhoudingen tussen de



Afbeelding 3
Principe Riool
Oosterwold
(via team
Oosterwold)

overheden behoorlijk in. Vanaf het begin was de provincie nauw betrokken geweest bij de inrichting van de sanitatie. Maar in plaats van samen te zoeken naar een oplossing, gaf het provinciebestuur een aanwijzing.

De gemeente staat nu voor de complexe opgave om in een al bewoonde omgeving riool aan te leggen op particuliere gronden. Gekozen is voor een vacuümriool dat ondiep en zonder fundering kan worden aangelegd, waar mogelijk in combinatie met een vrij verval riool. Door de inpasbaarheid van het vacuümriool hoeven wegen niet opengemaakt te worden en is de overlast voor bewoners minder. Daarnaast zijn voor dit systeem minder gemalen nodig met een substantiële kostenbesparing. Een complicerende factor is dat alleen de polderwegen gemeentelijk eigendom zijn. Vanuit de gedachte dat initiatiefnemers zelf het onderliggende wegennet ontwerpen en aanleggen, had de gemeente alle overige grond uitgegeven. De kavelwegen, de ontsluiting van de polderwegen naar de huizen, zijn in Oosterwold particulier eigendom. Daarom moet de gemeente voor de aanleg van de riolering in de berm van de kavelweg, een opstalrecht vestigen in overleg met de kavelwegverenigingen en/of particuliere eigenaren.

Overbruggingsmaatregelen

Het zal naar verwachting enige jaren duren voordat alle woningen aangesloten zijn op het riolsysteem. Omdat de provincie de gemeente heeft opgedragen onmiddellijk invulling te geven aan de zorgplicht, worden

voor de periode dat er nog geen riool ligt, tussentijdse maatregelen genomen. Deze maatregelen variëren per type initiatiefnemer:

- de Oosterwolders die een eigen afvalwatervoorziening hebben en wonen in het gebied;
- de initiatiefnemers die nog aan het bouwen zijn maar al wel een vergunning hebben voor een eigen afvalwater-systeem;
- de nieuwe initiatiefnemers die geen vergunning hebben en deze ook niet meer krijgen;
- de zittende bewoners met een speciale voorziening.

Voor de eerste categorie geldt dat het afvalwaterteam Oosterwold het beheer en onderhoud van de al bestaande 800 IBA's en CBA's in Oosterwold overneemt. De zeven huidige leveranciers van de afvalwatersystemen voeren in opdracht van de gemeente het basisbeheer en onderhoud in 2023 uit. Na een Europese aanbesteding zal één partij het beheer en onderhoud overnemen. Dit duurt totdat het riolsysteem gefaseerd is opgeleverd. Ook de tweede groep initiatiefnemers die een woning in aanbouw heeft maar nog geen eigen afvalwatervoorziening heeft gerealiseerd, gaat de gemeente assisteren. Op kosten van de gemeente worden putten geslagen voor het vervuilde

afvalwater die regulier (vaak wekelijks) door vrachtwagens worden geleegd. De derde categorie initiatiefnemers, de kopers van na 1 juli 2022, kan pas definitief de eigen woning betrekken als deze is aangesloten op het riool. Tijdens de bouw kan voor de sanitatie gebruik gemaakt worden van een DIXI. De oplevering zal moeten wachten op de aansluiting op het gemeentelijke rioolnetwerk. De vierde groep zijn zittende bewoners die via een zelf aangelegd kavelwegriool verbonden zijn met een collectieve zuivering; zij hebben in wezen al een kavelwegriool. De gemeente neemt deze bestaande rioolsystemen over en sluit deze waar mogelijk aan op het dichtstbijzijnde al bestaande rioolsysteem.

Tot slot is het afvalwaterteam begonnen met het opstellen van een verrekeningskader voor de verdeling van de kosten tussen gemeente en bewoners in het eerste deelgebied. Wie betaalt wat?; Hoe om te gaan met afschrijvingen van de IBA's en CBA's? Moet de gemeente de schade betalen voor het openbreken van een tuin ten behoeve van riolering? Een extern adviesbureau brengt in beeld of er sprake is van schade voor bewoners en, indien dat het geval is, waar deze uit bestaat. Vervolgens adviseert het bureau over een proportioneel geachte verdeling van de kosten tussen gemeente en bewoners.

Hoge kosten

De kostenraming voor de aanleg van het riool bedraagt ruim € 60 miljoen. Het gaat om de aanleg van het hoofdriool en de kavelwegriolen, een tijdelijke decentrale waterzuivering, de uiteindelijke aansluiting op de AWZI Almere én de tussentijdse maatregelen. Deze tussentijdse maatregelen vormen de grootste kostenpost: op jaarbasis € 3,7 miljoen.

Hoe kunnen deze kosten worden beperkt? De grootste besparing kan worden gevonden door de overbruggingsperiode zo kort mogelijk te laten duren. Hoe korter de periode is dat de tijdelijke putten moeten worden leeggereden, des te lager de rekening uiteindelijk uitvalt. Het afvalwaterteam Oosterwold wil om die reden in een hoog tempo het hoofdriool en de kavelwegriolen aanleggen. Maar wat betekent dat voor de andere opgaven die de Dienst Stadsruimte

Almere heeft? Denk aan de urgente renovatie van het riool in Almere Haven of de aanleg van riool in nieuwe woonwijken als Poort en bedrijventerein Stichtsekanal. In een marktconsultatie dit voorjaar heeft het afvalwaterteam met marktpartijen onderzocht hoe de rioleringsopgave van Almere het slimst kan worden georganiseerd. Daarbij is gebleken dat de markt genoeg capaciteit en materieel heeft. De stikstofperikelen en de hoge prijzen voor grond en grondstoffen maken dat aannemers ruimte hebben voor nieuwe opdrachten in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW). Een kleine meevaller.

Het zal geen verbazing wekken dat de gemeenteraad van Almere meerdere pittige debatten aan de riolering in Oosterwold heeft gewijd. Afgelopen februari heeft de raad ingestemd met een voorbereidingskrediet voor de werkzaamheden in 2023 van 23 miljoen euro. Ook de partners in het Bestuurlijk Overleg Oosterwold, met name provincie en waterschap, zijn gevraagd een bijdrage te leveren.

Nabeschouwing

De Structuurvisie uit 2013 schreef al dat het concept van organische gebiedsontwikkeling niet in beton is gegoten en adaptief in de loop van de tijd aan nieuwe inzichten kan worden aangepast. Dit lijkt voor het afvalwater een vooruitziende uitspraak te zijn. Al bij aanvang was duidelijk dat het door particulieren laten verzamelen en behandelen van het huishoudelijk afvalwater in een woonwijk op juridische belemmeringen stuit. De verwachting was dat er innovaties zouden plaatsvinden ten faveure van het milieu, duurzaamheid, circulariteit en kostenbesparingen. Innovaties waar ontwikkelingen ook elders in het land profijt van konden hebben. De hoop was dat de provincie zou instemmen met een alternatieve zorgplicht door de regels op te rekken. Het opzoeken van juridische grenzen met veel beweegruimte voor de initiatiefnemer, paste bij de ideologie van Oosterwold. Bovendien was Oosterwold in het kader van de Omgevingswet aangewezen als pilot-gebied. De hoop was gevestigd op ruimte die de Crisis- en Herstelwet bood. Maar toen de provincie geen toestemming gaf voor een alternatieve invulling van de zorgplicht, was het scheren langs juridische grenzen. Praktische tegenvallers

waren de achterblijvende waarden van het behandelde afvalwater bij de lozingsnorm van het waterschap en het ontbreken van innovaties die de leveranciers van de IBA's en CBA's bij aanvang hadden beloofd. De gehoopte systemsprong in de behandeling van het afvalwater is helaas niet gerealiseerd.

Maar een experiment kan niet mislukken. Met een organische ontwikkelwijze zijn overheden en initiatiefnemers welbewust onbekende terreinen opgegaan. Gaandeweg leren hoort daarbij. Uit een enquête blijkt dat de meeste bewoners in Oosterwold zeer gelukkig zijn met hun bijzondere woon- en leefomgeving. Ze vinden wel dat je erg veel zelf moet doen. Dat was ook de uitkomst van een dialoogproces in 2022 met vele betrokkenen bij Oosterwold in het kader van een tussentijdse evaluatie. De les uit de eerste fase is dat er bij een gebiedsontwikkeling werkzaamheden zijn die specifieke expertise en een zekere professionele organisatiegraad vragen. Alle betrokkenen delen dat een grotere rol van de overheid nodig is om missers en reparaties te voorkomen. Er is behoefte aan meer regie bij het ontwerp en de realisatie van de ruimtelijke basisstructuur (nutsvoorzieningen als riool, kavelwegen, bodem en water) met behoud van een hoge mate van zelfwerkzaamheid en zelforganisatie van de Oosterwolders. Na jarenlange onzekerheid over de gemeentelijke zorgplicht ten aanzien van het afvalwater en riolering, neemt de gemeente nu zijn verantwoordelijkheid. Een grote groep bewoners in Oosterwold is daar blij mee.²



1 De Intergemeentelijke Structuurvisie en de Rijksstructuurvisie Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM), beiden uit 2013, vormen de kaders voor de organische gebiedsontwikkeling van Oosterwold.

2 Voor informatie over Oosterwold zie www.maakoosterwold.nl.