PRAKTIJKTOETS · LERENDE BESTUURSPIRAMIDE

Kasteel Almere als Praktijktoets

De Bestuurspiramide toegepast op 25 jaar ontwikkeling, regelgeving en bestuurlijk leren

Kasteel Almere staat al 25 jaar grotendeels onafgebouwd. In deze praktijktoets wordt de casus voor het eerst systematisch langs de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040) gelegd: niet om achteraf een schuldige aan te wijzen, maar om te laten zien hoe beleid, regelgeving, uitvoering, initiatief en samenleving 25 jaar lang op elkaar hebben ingewerkt.

Bestuur begint in de praktijk. Goed beleid keert terug naar de praktijk.

Bestemd voor	Ter illustratie — toepassing op een bestaand vraagstuk
Datum	September 2026

NEDERLAND BESTUURBAAR

LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

Jaap Moermans

Initiatiefnemer | Nederland Bestuurbaar

Pastelstraat 145
1339 JH Almere

info@bestuurspiramide.nl

06 1525 3656

www.bestuurspiramide.nl

LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

Samen werken aan een sterker en toekomstbestendig openbaar bestuur.

Inhoud

Samenvatting 2

1. Doel van deze praktijktoets 2

2. Nulmeting Kasteel Almere 1999–2026 2

2.1 De 25-jarige tijdlijn in het kort 2

2.2 Regelgeving door de tijd heen 4

2.3 Maatschappelijke context: de woningbouwopgave 5

2.4 Eerste neutrale conclusie van de nulmeting 5

3. Kasteel Almere door de Bestuurspiramide 6

3.1 Twee richtingen, drie perspectieven 6

3.2 Waar de regelbelasting zichtbaar wordt 6

3.3 Top-down en bottom-up naast elkaar 7

4. Praktijktoets: de toetsmatrix ingevuld 8

4.1 Toetsmatrix per fase (stap 1 t/m 7) 8

4.2 De drie perspectieven per fase 10

4.3 De uiteindelijke toets: synthese 10

5. Wat deze toepassing laat zien over de Bestuurspiramide 12

5.1 Voordelen 12

5.2 Nadelen en beperkingen 12

5.3 Risico's 12

5.4 Alternatieven 12

6. Aanbevelingen 12

7. Positionering en tot slot 13

Verantwoording 13

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

Samenvatting

Kasteel Almere is sinds 1999 door minstens vier opeenvolgende initiatiefnemers opgepakt, en telkens gestrand: eerst op een faillissement (2002), daarna op een botsing tussen woningbouw en groenbeleid (2008), vervolgens op een gestaakt themapark-plan (WitchWorld, 2018), en sindsdien op een reeks plannen voor woningbouw die stuiten op een verouderd bestemmingsplan. Pas in 2026 ligt er een concreet voorstel — minimaal 650 woningen, sloop en herbouw van het kasteel — waarvoor de gemeente expliciet vraagt om van bestaand groen- en huurbeleid te mogen afwijken.

Deze praktijktoets legt die 25 jaar langs de Bestuurspiramide van Nederland Bestuurbaar. De belangrijkste uitkomst: regelgeving is nooit de enige oorzaak van de vertraging geweest. Financiële haalbaarheid, eigendom, marktomstandigheden en de technische staat van het gebouw speelden minstens zo'n grote rol. Wat wél verandert door de tijd heen, is de mate waarin signalen uit de praktijk teruggekoppeld worden naar beleid: dat gebeurde nauwelijks vóór 2022, en steeds nadrukkelijker daarna.

De toepassing laat zien dat de Bestuurspiramide waardevol is om een lange, versnipperde casus in samenhang te bekijken, maar ook dat het model leunt op de kwaliteit van de onderliggende bronnen — die voor Kasteel Almere grotendeels samenvattend en journalistiek van aard zijn, niet primair (raadsbesluiten, contracten). Dit rapport sluit daarom af met concrete aanbevelingen: van het opbouwen van een echt brondossier tot het koppelen van deze casus aan de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht.

1. Doel van deze praktijktoets

De casus Kasteel Almere wordt gebruikt als eerste praktijktoets van de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040). De centrale vraag is daarbij nadrukkelijk niet: “Heeft regelgeving de ontwikkeling van het kasteel vertraagd?” Die vraag veronderstelt namelijk al een antwoord. De vraag is in plaats daarvan:

Welke regelgeving, beleidskaders, bestuurlijke besluiten en overige factoren hebben gedurende circa 25 jaar invloed gehad op de ontwikkeling van Kasteel Almere, en welke gevolgen hadden deze voor de uitvoerbaarheid en voortgang van de verschillende plannen?

Bij het beantwoorden van die vraag gelden enkele uitgangspunten:

- regelgeving wordt niet vooraf als probleem beschouwd;
- een regel kan afzonderlijk logisch en verdedigbaar zijn;
- verschillende regels en beleidsdoelen kunnen gezamenlijk toch een andere uitwerking hebben;
- financiële, technische, eigendoms-, markt- en bestuurlijke factoren worden apart meegewogen;
- tegenstrijdige bronnen worden niet gladgestreken;
- de woningbouwopgave is maatschappelijke context, geen vooraf vastgesteld argument vóór woningbouw op deze locatie.

2. Nulmeting Kasteel Almere 1999–2026

2.1 De 25-jarige tijdlijn in het kort

1999–2002 — Het oorspronkelijke Kasteel

In 1999 stemt de gemeenteraad in met de komst van het kasteel. In 2000 begint de bouw, met als oorspronkelijk idee onder meer een trouwlocatie, hotel en congresfunctie. In 2002 wordt de bouw stilgelegd nadat initiatiefnemer Thijs Blom financieel in de problemen komt en failliet gaat.

De eerste grote stagnatie is dus geen regelgevingsprobleem, maar een financieel probleem van de ondernemer.

Onderdeel	Vaststelling
Regelgeving	Geen aantoonbare hoofdreden voor de bouwstop
Beleidskader	Oorspronkelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt
Initiatief	Kasteel, hotel, trouwlocatie/congresfunctie
Bestuur	Gemeenteraad stemt in
Andere factor	Financiële problemen/faillissement

Onderdeel	Vaststelling
Gevolg	Bouw stopt; onafgebouwd gebouw

2005–2008 — Gravin BV en de eerste confrontatie met woningbouw

In 2005 komt het terrein in handen van Gravin BV, dat het kasteel wil afbouwen tot onder meer hotel en trouwlocatie. Woningbouw wordt voorgesteld, mede om de ontwikkeling financieel haalbaar te maken. In 2008 wijst de gemeente de plannen af: het gebied moest juist groen, open en landschappelijk blijven. Het toenmalige bestemmingsplan wordt in andere bronnen beschreven als een belangrijke beperking voor woningbouw.

Hier ontstaat voor het eerst een duidelijke wisselwerking: ontwikkelingsplan → woningbouw nodig voor financiële haalbaarheid → bestaande ruimtelijke kaders staan dit niet toe → bestuurlijke afweging → plan komt niet tot uitvoering. Daaruit volgt nog niet dat regelgeving de enige oorzaak was.

Onderdeel	Vaststelling
Regelgeving	Bestaande bestemming/kaders beperkten woningbouw
Doel beleidskader	Behoud van groen, openheid en landschappelijke kwaliteit
Initiatief	Afbouw kasteel + hotel/trouwlocatie + woningen
Bestuur	Gemeente/raad stemt niet in met voorgestelde ontwikkeling
Andere factor	Financiële haalbaarheid van het project
Gevolg	Geen nieuwe ontwikkeling; kasteel blijft onafgebouwd

2009–2012 — Zoeken naar een nieuwe functie

Na de afwijzing blijft het terrein grotendeels onontwikkeld. Er wordt gekeken naar andere functies; rond 2011 valt de naam van het kasteel in relatie tot de Floriade. Een structurele nieuwe ontwikkeling komt er niet.

Deze periode laat zien dat het probleem niet bestaat uit één afgewezen plan: onafgebouwd gebouw → gewijzigde functie zoeken → nieuwe haalbaarheid onderzoeken → geen structurele oplossing.

2013–2018 — WitchWorld

Vanaf 2013 komt WitchWorld naar voren als nieuwe ontwikkelingsrichting: een haalbaarheidsonderzoek van Royal HaskoningDHV beschrijft een regionaal of landelijk themapark en acht dit onder bepaalde uitgangspunten haalbaar. In 2015 wordt het plan concreter; financiering en gemeentelijke medewerking blijven belangrijke voorwaarden. Het project komt uiteindelijk niet tot uitvoering; de beschikbare bronnen plaatsen het einde rond 2018.

Hier is voorzichtigheid met causaliteit op zijn plaats: de bronnen geven geen basis voor de stelling “WitchWorld mislukte door regelgeving”. Financiering en haalbaarheid speelden aantoonbaar eveneens een rol.

Onderdeel	Vaststelling
Regelgeving	Planologische/ruimtelijke voorwaarden spelen mee
Beleidsdoel	Nieuwe economische/recreatieve functie
Initiatief	Thematisch attractiepark
Bestuur	Gemeentelijke medewerking/planologische haalbaarheid noodzakelijk
Andere factoren	Financiering, exploitatie, eigendom en haalbaarheid
Gevolg	WitchWorld komt niet tot realisatie

2019–2021 — De ruïne blijft bestaan

Na het beëindigen van WitchWorld komt er opnieuw geen structurele ontwikkeling. In 2021 wordt het kasteel tijdelijk betrokken bij een kunstproject van Kamp Seedorf in het kader van de Floriade. Dat verandert de structurele bestemming niet: de locatie blijft een onafgebouwd gebouw zonder nieuwe functie.

2022–2023 — Woningbouw komt opnieuw centraal te staan

In 2022 wordt het kasteel onder voorbehoud verkocht aan BPD Bouwfonds Gebiedsontwikkeling en Van Rhijn Projectontwikkeling. Het plan omvat circa 850 woningen in en rond het kasteel; de verkoop is afhankelijk van een bestemmingsplanwijziging, want woningbouw was op dat moment niet toegestaan.

Dit is een scharniermoment: bestaande bestemming → woningbouw niet toegestaan → wijziging bestemmingsplan noodzakelijk → bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk. In 2023 bevestigt de gemeentelijke raadsinformatie dit expliciet: het bestemmingsplan voorziet in een recreatieve invulling, terwijl het initiatief circa 850 woningen omvat. De raad signaleert bovendien dat het bestemmingsplan ongeveer twintig jaar oud is en dat een nieuw plan tijd kost.

Onderdeel	Vaststelling
Regelgeving	Bestaande recreatieve bestemming laat woningbouw niet toe
Doel bestaande bestemming	Recreatieve invulling en ruimtelijke kaders
Initiatief	±850 woningen + representatieve functies
Bestuur	Raad moet richting geven aan eventuele wijziging
Andere factoren	Eigendom, financiële haalbaarheid, omvang investering
Gevolg	Nieuwe planologische besluitvorming noodzakelijk

2023–2024 — Botsende beleidsdoelen worden zichtbaar

In december 2023 wordt de raad expliciet gevraagd richting te geven aan de toekomst van de locatie: woningbouw/afbouw kasteel tegenover groen/landschappelijke kwaliteit/bestaande bestemmingsregels. De gemeentelijke stukken benoemen dat het bestaande gebouw grote investeringen vraagt en dat een winstgevende recreatieve functie lastig te realiseren is. In januari 2024 wordt opnieuw gesproken over woningbouw, afbouw en mogelijke gemeentelijke aankoop, zonder dat de raad al een definitieve richting kiest.

Hier is niet één regel het probleem, maar een verzameling van beleidsdoelen: ruimtelijke kwaliteit, groen, recreatie, woningbouw, financiële haalbaarheid, gemeentelijke betrokkenheid, eigendom en uitvoerbaarheid. Precies hier wordt het begrip regelbelasting in samenhang relevant.

2024–2025 — Woningbouw wordt bestuurlijk nadrukkelijker onderdeel van de oplossing

Het coalitieakkoord 2024–2026 noemt het kasteel expliciet als locatie voor woningbouwontwikkeling en zet in op versnelling. De woningbouwprogrammering van 2024 geeft het kasteel prioriteit; de gemeente constateert dat een trendbreuk nodig is. In 2025 komt een burgerinitiatief rond KasteelTuin naar voren, met steun van 370 inwoners voor een andere maatschappelijke invulling; het voorstel wordt op 5 juni 2025 verworpen.

Hiermee komt een extra dimensie in beeld: niet alleen regelgeving en overheid/ontwikkelaar, maar ook inwoners hebben verschillende ideeën over de gewenste functie van de locatie.

2025–sept. 2026 — Nieuwe ontwikkeling: minimaal 650 woningen

In juni 2025 meldt Omroep Flevoland dat Gravin BV een principeakkoord heeft met BPD Gebiedsontwikkeling, GoedeStede en Koopman Bouwgroep. Het plan gaat opnieuw uit van woningbouw en afbouw, met een bestemmingsplanwijziging als blijvende voorwaarde. In september 2026 ligt bij de gemeenteraad een nieuwe projectopdracht: minimaal 650 woningen (sociale huur, middenhuur, betaalbare koop en vrije sector), voorzieningen, horeca, een trouwlocatie en herbouw van het kasteel. Het college vraagt toestemming om af te wijken van bestaand groen-/natuurbeleid en van een regel voor middeldure huur.

Technisch onderzoek heeft intussen uitgewezen dat het bestaande kasteel niet verantwoord kan worden afgebouwd; het voorstel gaat daarom uit van sloop en herbouw met hetzelfde uiterlijk en dezelfde afmetingen. De projectopdracht stond op 24 september 2026 geagendeerd voor verdere bespreking; de ontwikkeling is dus nog niet gerealiseerd.

2.2 Regelgeving door de tijd heen

De belangrijkste ontwikkeling in deze casus is niet simpelweg “steeds meer regels”. De casus laat iets anders zien: in 1999–2002 kon de oorspronkelijke ontwikkeling binnen het toenmalige kader starten. In 2005–2008 werd woningbouw onderdeel van de oplossing voor financiële haalbaarheid, maar botste dat met ruimtelijke en groene uitgangspunten. In 2013–2018 kwam een nieuwe recreatieve functie in beeld, waarbij regelgeving één van de voorwaarden was naast financiering en exploitatie. In 2022–2024 vormde de bestaande recreatieve bestemming een concrete planologische beperking voor woningbouw. Vanaf 2024–2026 verschuift het bestuurlijke beleid nadrukkelijk richting woningbouwversnelling, terwijl bestaande ruimtelijke en andere beleidsregels nog moeten worden aangepast of

afgewogen. In 2026 vraagt het college zelfs expliciet om afwijking van bestaand beleid om de nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken.

2.3 Maatschappelijke context: de woningbouwopgave

De woningbouwopgave wordt nadrukkelijk meegenomen, maar zonder achteraf te concluderen dat woningbouw daarom op deze locatie had moeten worden toegestaan. De gemeentelijke woonvisie 2020–2030 vertrekt vanuit een woningbehoefte en voorziet een groei van de woningvoorraad met 24.500 woningen, met tegelijk aandacht voor het groene karakter van Almere. In 2024 constateert de gemeente dat versnelling nodig is en wordt het kasteel expliciet als prioritaire ontwikkellocatie genoemd. Het hoofdlijnenakkoord 2026 noemt het grote woningtekort als één van de grote opgaven van Almere en koppelt woningbouw tegelijk aan leefbaarheid, groen, voorzieningen en uitvoerbaarheid. Zo ontstaat een spanningsveld tussen meer woningen, behoud van groen en ruimtelijke kwaliteit, en uitvoerbaarheid/financiële haalbaarheid — geen zuiver regelgevingsvraagstuk.

2.4 Eerste neutrale conclusie van de nulmeting

A. Er zijn aantoonbare momenten waarop regelgeving ontwikkeling beperkte — met name de bestaande recreatieve bestemming vormde in 2022–2023 een directe planologische beperking voor het plan van circa 850 woningen.

B. Regelgeving was nooit de enige factor. Andere aantoonbare factoren: financiële problemen en faillissement, financiering van nieuwe initiatieven, eigendom, markt- en exploitatierisico, technische staat van het kasteel, bestuurlijke prioriteiten, ontwikkelconcepten en maatschappelijke/ruimtelijke belangen.

C. Regelgeving en beleidsdoelen veranderden in de tijd — een kader gericht op recreatie/groen kwam later in aanraking met een beleidscontext waarin woningbouw en versnelling belangrijker werden.

D. Afzonderlijke regels hoeven niet ‘fout’ te zijn: het probleem zit in de manier waarop meerdere legitieme regels, beleidsdoelen en uitvoeringsvoorwaarden gezamenlijk uitwerken.

E. Daarom is de casus geschikt voor de NLB-2040-toets: kan de Bestuurspiramide zichtbaar maken hoe regelgeving, beleid, uitvoering, maatschappelijke behoefte en bestuurlijke besluitvorming op elkaar inwerken — en waar daardoor regelbelasting ontstaat?

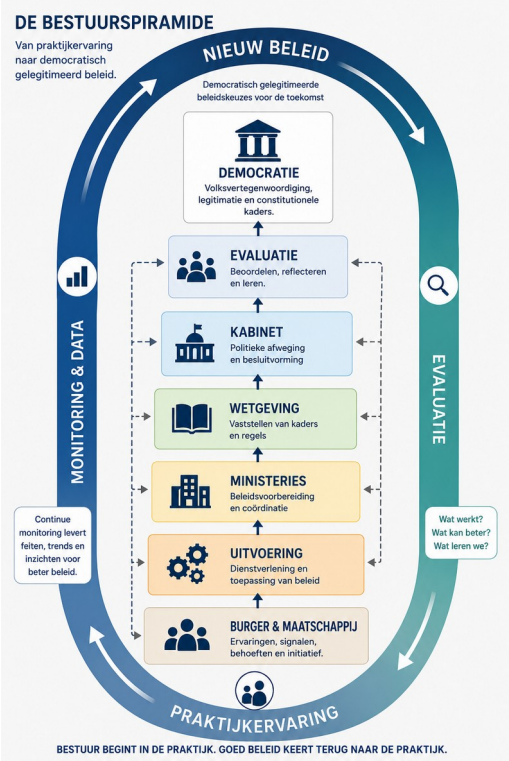
NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

3. Kasteel Almere door de Bestuurspiramide

In dit hoofdstuk wordt de uitkomst van de nulmeting over de Bestuurspiramide gelegd. Het doel is niet om achteraf te bewijzen dat het bestuur het anders had moeten doen, maar om te onderzoeken welke samenhang het model zichtbaar maakt die in een chronologische reconstructie minder snel naar voren komt.

3.1 Twee richtingen, drie perspectieven

De piramide kent een top-down richting — van beleidskader via regelgeving en uitvoering naar initiatief en praktijk — en een bottom-up richting: ervaringen uit de praktijk leiden via een knelpunt en een signaal tot analyse en aanpassing van beleid. Bij Kasteel Almere blijken beide bewegingen nodig om de casus te begrijpen.



De Bestuurspiramide: van praktijkervaring naar democratisch gelegitimeerd beleid, hier toegepast op Kasteel Almere.

Vanuit de samenleving komen behoefte aan woningen, behoud van het groene karakter, recreatieve mogelijkheden en de wens voor een herkenbare bestemming van het kasteel tegelijk samen — geen tegenstrijdige belangen die eenvoudig tegen elkaar kunnen worden weggestreept, maar belangen die tegelijkertijd bestaan. Het beleidskader groen benadrukt behoud en vergroening; het coalitieakkoord noemt het kasteel tegelijk als ontwikkellocatie, met de voorwaarde dat natuur en recreatie passend worden ingepast. De echte vraag wordt dus niet ‘wel of geen woningen?’, maar hoe wonen, groen, recreatie, een functionerend kasteel en een haalbare ontwikkeling met elkaar te verbinden zijn.

Vanuit initiatief en uitvoering wordt de regelbelasting concreter: een ontwikkelaar kan een plan maken, maar het bestaande planologische kader bepaalt mede wat mogelijk is. Niet ‘regel → vertraging’, maar: bestaande bestemming → gewenst initiatief past daar niet volledig in → wijziging ruimtelijk kader noodzakelijk → bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk → onzekerheid voor de initiatiefnemer → haalbaarheid, financiering en planontwikkeling worden beïnvloed. Daarnaast spelen financiële haalbaarheid, eigendom, financiering, exploitatie en de technische toestand van het gebouw evengoed mee.

Vanuit overheid en bestuur staan een oude situatie (recreatie, groen, ruimtelijke bescherming) en een nieuwe ontwikkeling (woningbouw, betaalbaarheid, herontwikkeling, behoud/inpassing groen, voorzieningen) tegenover elkaar. Het coalitieakkoord 2024–2026 probeerde deze belangen al te verbinden: woningontwikkeling bij het kasteel, met de vraag om natuur en recreatie passend in te vullen, en een bredere inzet op versnelling van woningbouw.

3.2 Waar de regelbelasting zichtbaar wordt

De Bestuurspiramide maakt het mogelijk een regel niet geïsoleerd te bekijken, maar in samenhang met andere regels, beleidsdoelen en uitvoeringsvoorwaarden:

Regel/kader	Oorspronkelijk doel	Praktisch effect in deze casus
Recreatieve bestemming	Recreatieve functie van de locatie mogelijk maken/borgen	Woningbouw niet rechtstreeks mogelijk
Groen-/natuurbeleid	Groen en natuur beschermen	Grenzen aan ruimtelijke ontwikkeling
Ruimtelijke besluitvorming	Zorgvuldige afweging van functies	Extra bestuurlijke stap voor wijziging
Woningbouwbeleid	Voldoende woningen realiseren	Druk om bestaande ruimtelijke uitgangspunten te herzien
Technische eisen	Veiligheid en uitvoerbaarheid	Bestaand kasteel blijkt niet veilig/haalbaar af te bouwen

Een afzonderlijke regel kan logisch zijn. Maar regel A + regel B + beleidsdoel C + procedure D + eigendom E + financiële haalbaarheid F kan gezamenlijk een veel grotere belasting veroorzaken dan uit één afzonderlijke regel blijkt. Precies hier begint de toepassing van de Bestuurspiramide interessant te worden.

3.3 Top-down en bottom-up naast elkaar

Top-down — beleidsdoel (groene stad/recreatie/woningbouw) → ruimtelijk kader (recreatieve bestemming) → initiatief (woningbouw + kasteel + voorzieningen) → uitvoering (onderzoeken, planontwikkeling, wijziging kader) → besluitvorming (raad/college) → maatschappelijk resultaat: lange periode zonder structurele ontwikkeling.

Bottom-up — ervaring (locatie blijft jarenlang onbenut) → knelpunt (bestaande bestemming sluit niet aan op nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden) → signaal (nieuwe plannen vragen andere combinatie van functies) → analyse (woningbouw, groen, recreatie, eigendom, financiën en techniek moeten samen worden bekeken) → beleidsaanpassing: vanaf 2024–2026 ontstaat duidelijk meer ruimte voor integrale herontwikkeling.

De belangrijkste waarneming: de chronologische nulmeting laat zien dát er 25 jaar lang plannen zijn geweest die niet zijn gerealiseerd. De Bestuurspiramide voegt daaraan toe dat de ontwikkeling het resultaat is van een voortdurend samenspel tussen beleid, regels, uitvoering, initiatief, belangen, ervaringen en veranderende omstandigheden. Daarmee verschuift de onderzoeksvraag van ‘welke regel heeft Kasteel Almere 25 jaar vertraagd?’ naar ‘op welke momenten ontstond een verschil tussen wat beleid en regelgeving beoogden en wat in de praktijk nodig of haalbaar bleek?’ — een wezenlijk ander uitgangspunt.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

4. Praktijktoets: de toetsmatrix ingevuld

Centrale toetsvraag: had toepassing van de Bestuurspiramide op het betreffende moment de samenhang tussen beleid, regelgeving, uitvoering, initiatief en samenleving eerder zichtbaar kunnen maken?

4.1 Toetsmatrix per fase (stap 1 t/m 7)

Voor elke fase uit de nulmeting is de matrix hieronder ingevuld langs de zeven stappen van de praktijktoets: feiten, signaal, informatie, samenhang, regelbelasting, terugkoppeling en leren.

1999–2002 — Het oorspronkelijke Kasteel

Stap 1 · Feiten — Gemeenteraad stemt in (1999), bouw start (2000), initiatiefnemer failliet (2002); bouw stopt.

Stap 2 · Signaal — Een onafgebouwd gebouw als zichtbaar signaal — maar de oorzaak ligt niet bij regelgeving.

Stap 3 · Informatie — Vooral de financiële status van de ondernemer; geen aanleiding voor bredere beleidsevaluatie.

Stap 4 · Samenhang — Het beleidskader liet de ontwikkeling toe; het initiatief strandde op ondernemersniveau, los van de regelgeving-uitvoeringsketen.

Stap 5 · Regelbelasting — In deze fase nauwelijks aantoonbaar.

Stap 6 · Terugkoppeling — Niet nodig, want geen beleids- of regelprobleem.

Stap 7 · Leren — De belangrijkste les wordt pas later zichtbaar: financiële haalbaarheid weegt minstens zo zwaar als regelgeving.

2005–2008 — Gravin BV en de eerste confrontatie met woningbouw

Stap 1 · Feiten — Gravin BV wil afbouw + hotel/trouwlocatie + woningbouw; gemeente wijst het plan in 2008 af vanwege groen/landschap.

Stap 2 · Signaal — Spanning tussen financiële haalbaarheid (woningbouw nodig) en ruimtelijk beleid (groen behouden) wordt zichtbaar.

Stap 3 · Informatie — Bestemmingsplan en het beleidsdoel groen waren bekend; onduidelijk of vooraf een uitvoerbaarheidstoets is gedaan.

Stap 4 · Samenhang — Eerste zichtbare botsing tussen beleidskader (groen) en initiatief (woningbouw voor haalbaarheid).

Stap 5 · Regelbelasting — Ontwikkelaar moet het plan aanpassen aan het bestemmingsplan; afwijzing betekent verloren voorbereidingstijd en -kosten.

Stap 6 · Terugkoppeling — Geen aanwijzing dat het signaal (financiële noodzaak van woningbouw) systematisch is teruggekoppeld naar beleid.

Stap 7 · Leren — Geen zichtbare beleidsaanpassing in deze periode — het probleem keert later in vergelijkbare vorm terug.

2009–2012 — Zoeken naar een nieuwe functie

Stap 1 · Feiten — Terrein blijft onontwikkeld; Floriade wordt genoemd als mogelijke aanleiding, zonder concreet vervolg.

Stap 2 · Signaal — Aanhoudende leegstand als signaal dat er geen haalbare functie wordt gevonden.

Stap 3 · Informatie — Beperkt gedocumenteerd; geen formele evaluatie bekend uit deze periode.

Stap 4 · Samenhang — Zonder concreet initiatief blijft de relatie tussen beleid en praktijk latent.

Stap 5 · Regelbelasting — Bij gebrek aan een concreet plan niet goed vast te stellen.

Stap 6 · Terugkoppeling — Geen aantoonbare terugkoppeling.

Stap 7 · Leren — Geen aantoonbare beleidsaanpassing in deze periode.

2013–2018 — WitchWorld

Stap 1 · Feiten — Extern haalbaarheidsonderzoek (Royal HaskoningDHV); themapark-plan wordt concreter (2015); project stopt rond 2018.

Stap 2 · Signaal — Het plan strandt ondanks een positief haalbaarheidsonderzoek — financiering en gemeentelijke medewerking blijken doorslaggevend.

Stap 3 · Informatie — Een extern haalbaarheidsonderzoek was beschikbaar; de financieringsstatus was minder transparant.

Stap 4 · Samenhang — Regelgeving is één van meerdere voorwaarden naast financiering en exploitatie — geen enkelvoudige oorzaak.

Stap 5 · Regelbelasting — Planologische voorwaarden vragen inspanning, maar vormen geen aantoonbare hoofdoorzaak van het mislukken.

Stap 6 · Terugkoppeling — Geen aanwijzing van een gestructureerde evaluatie na het stopzetten van het project.

Stap 7 · Leren — Geen aantoonbare beleidsaanpassing; de casus onderstreept wel dat regelgeving niet geïsoleerd beoordeeld moet worden.

2019–2021 — De ruïne blijft bestaan

Stap 1 · Feiten — Tijdelijk kunstproject (Kamp Seedorf, Floriade-verband, 2021); geen structurele functie.

Stap 2 · Signaal — Het kasteel blijft symbool van langdurige onbenutheid.

Stap 3 · Informatie — Beperkt; vooral incidentele initiatieven, geen dossiervorming.

Stap 4 · Samenhang — Tijdelijk gebruik verandert de onderliggende spanning tussen bestemming en initiatief niet.

Stap 5 · Regelbelasting — Niet van toepassing op een tijdelijk kunstproject.

Stap 6 · Terugkoppeling — Geen gestructureerde terugkoppeling.

Stap 7 · Leren — Geen aantoonbare beleidsaanpassing.

2022–2023 — Woningbouw komt opnieuw centraal te staan

Stap 1 · Feiten — Verkoop onder voorbehoud aan BPD/Van Rhijn; plan van ±850 woningen; bestemming recreatie; bestemmingsplanwijziging nodig; raad bespreekt groenblauwe raamwerken.

Stap 2 · Signaal — Voor het eerst wordt expliciet en concreet zichtbaar dat de bestaande bestemming woningbouw blokkeert.

Stap 3 · Informatie — Gemeentelijke raadsinformatie (2023) maakt de spanning expliciet en meldt dat het bestemmingsplan circa twintig jaar oud is.

Stap 4 · Samenhang — Een heldere keten: bestemming → woningbouw niet toegestaan → wijziging nodig → bestuurlijke besluitvorming nodig.

Stap 5 · Regelbelasting — Extra bestuurlijke/planologische stap (bestemmingsplanwijziging) met bijbehorende tijd en investeringsrisico.

Stap 6 · Terugkoppeling — Het signaal komt nu wél expliciet bij de raad terecht, via raadsinformatie en agendering.

Stap 7 · Leren — Eerste stap richting aanpassing: de raad erkent dat het bestemmingsplan verouderd is en dat een nieuw plan tijd kost.

2023–2024 — Botsende beleidsdoelen worden zichtbaar

Stap 1 · Feiten — December 2023: raad gevraagd richting te geven; januari 2024: opnieuw gesproken, nog geen definitieve keuze.

Stap 2 · Signaal — Meerdere, deels tegenstrijdige beleidsdoelen (groen, woningbouw, recreatie, haalbaarheid) worden gelijktijdig zichtbaar.

Stap 3 · Informatie — Gemeentelijke stukken benoemen expliciet de omvang van de investering en de moeizame recreatieve businesscase.

Stap 4 · Samenhang — Zichtbaar wordt dat het probleem niet één regel is, maar een stapeling van legitieme beleidsdoelen.

Stap 5 · Regelbelasting — Toenemende bestuurlijke afstemmingslast: meerdere kaders moeten tegelijk worden afgewogen.

Stap 6 · Terugkoppeling — Het signaal ligt nu expliciet bij de raad, maar leidt nog niet tot een besluit.

Stap 7 · Leren — Nog geen aanpassing; wel een eerste erkenning dat een integrale afweging nodig is.

2024–2025 — Woningbouw wordt bestuurlijk nadrukkelijker onderdeel van de oplossing

Stap 1 · Feiten — Coalitieakkoord noemt het kasteel expliciet als woningbouwlocatie; woningbouwprogrammering geeft prioriteit; burgerinitiatief KasteelTuin (370 inwoners) verworpen op 5 juni 2025.

Stap 2 · Signaal — Bestuurlijke prioriteit verschuift merkbaar naar versnelling van woningbouw; het burgerinitiatief laat zien dat niet alle inwoners zich daarin herkennen.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR · BETERE BESLUITVORMING · STERKERE SAMENLEVING

Stap 3 · Informatie — Coalitieakkoord en woningbouwprogrammering zijn openbare, expliciete beleidsdocumenten.

Stap 4 · Samenhang — Het beleidskader verschuift (van 'groen behouden' naar 'versnelling woningbouw'), wat de eerdere regelgeving in een ander licht zet.

Stap 5 · Regelbelasting — Oude ruimtelijke kaders moeten worden heroverwogen; extra bestuurlijk proces rond het beoordelen van het burgerinitiatief.

Stap 6 · Terugkoppeling — Signalen van zowel markt (ontwikkelaars) als samenleving (burgerinitiatief) bereiken het bestuur.

Stap 7 · Leren — Beleid past zich aan (expliciete keuze voor woningbouw op deze locatie), al wordt niet elk maatschappelijk signaal gehonoreerd.

2025–sept. 2026 — Nieuwe ontwikkeling: minimaal 650 woningen

Stap 1 · Feiten — Principeakkoord Gravin BV met BPD/GoedeStede/Koopman; plan van minimaal 650 woningen; sloop-nieuwbouw i.p.v. afbouw; college vraagt afwijking van groen- en middenhuurbeleid; projectopdracht geagendeerd (24-9-2026).

Stap 2 · Signaal — Zelfs het college erkent nu dat bestaand beleid een integrale ontwikkeling in de weg zit en vraagt expliciet om afwijking.

Stap 3 · Informatie — Technisch onderzoek toont aan dat afbouw niet verantwoord is — nieuwe, harde informatie die eerdere aannames achterhaald maakt.

Stap 4 · Samenhang — Vrijwel alle lagen (beleid, regelgeving, uitvoering, initiatief, samenleving) komen nu gelijktijdig in beeld en vragen een integrale afweging.

Stap 5 · Regelbelasting — Cumulatief: bestemmingsplanwijziging + afwijking groenbeleid + afwijking middenhuurregel + nieuwe technische onderbouwing — een stapeling van procedures.

Stap 6 · Terugkoppeling — Het signaal is nu expliciet bij de gemeenteraad belegd, via een concrete projectopdracht.

Stap 7 · Leren — Nog open: het besluit moet nog vallen. Dit is precies het moment waarop de Bestuurspiramide als toetsingsinstrument waarde kan toevoegen — vóórdat het besluit definitief is.

4.2 De drie perspectieven per fase

Waar de matrix hierboven vooral door de tijd kijkt, kijkt onderstaand overzicht per fase vanuit de drie betrokken perspectieven. Dat maakt zichtbaar dat hetzelfde knelpunt vanuit elk perspectief een andere betekenis kan hebben: voor een initiatiefnemer kan een bestemming een belemmering zijn, voor de overheid kan diezelfde bestemming juist een bescherming van een beleidsdoel zijn, en voor de samenleving kan de uitkomst tegelijk positief én beperkend zijn. Dat is precies waarom de Bestuurspiramide niet alleen naar regels kijkt.

Fase	Burger / samenleving	Initiatief / uitvoering	Overheid / bestuur
1999–2002	Verwachting van een nieuw herkenningspunt voor Almere	Realisatie en financiering	Faciliteren van ontwikkeling
2005–2008	Belang van leefomgeving en gewenste functies	Zoekt financieel haalbare ontwikkeling	Bewaken ruimtelijk beleidskader
2013–2018	Mogelijke recreatieve meerwaarde	Nieuwe exploitatiegedachte	Beoordelen haalbaarheid en ruimtelijke inpassing
2022–2024	Woningbehoefte tegenover groen/recreatie	Woningbouw + kasteel	Afwegen meerdere beleidsdoelen en wijziging kader
2025–2026	Behoefte aan woningen én een betekenisvolle locatie	Integrale gebiedsontwikkeling	Nieuw kader ontwikkelen binnen gewijzigde beleidsprioriteiten

4.3 De uiteindelijke toets: synthese

Stap 1 · Feiten — 25 jaar, minstens vier opeenvolgende initiatiefnemers/eigenaren, en telkens hernieuwde stagnatie: faillissement, een afgewezen ontwikkelplan, een gestaakt themapark, en sinds 2022 een reeks woningbouwplannen.

Stap 2 · Signaal — een langdurig onbenutte, deels verkrotte locatie; herhaalde afwijzing van plannen; wisselende gewenste bestemmingen (recreatie, themapark, wonen).

Stap 3 · Informatie — sterk versnipperd. De onderliggende bronnen zijn deels raadsstukken, deels samenvattende nieuwsberichten; er is geen doorlopend, centraal dossier vanuit één bron. Dat is zelf een bevinding van deze praktijktoets.

Stap 4 · Samenhang — pas vanaf 2022 wordt de samenhang tussen bestemming, woningbehoefte, financiële haalbaarheid en technische staat expliciet gemaakt. Daarvoor werden knelpunten vooral per project bekeken, niet in onderlinge samenhang.

Stap 5 · Regelbelasting — vooral cumulatief zichtbaar in de laatste fase (2022–2026): een stapeling van bestemmingsplanwijziging, beleidsafwijkingen (groen, middenhuur) en technische herbeoordeling (sloop/nieuwbouw in plaats van afbouw).

Stap 6 · Terugkoppeling — pas de laatste jaren komt het signaal structureel bij de gemeenteraad terecht; in eerdere fases bleef het vooral bij de individuele initiatiefnemer en de betrokken ambtelijke dienst.

Stap 7 · Leren — de vraag of het geleerde ook daadwerkelijk in nieuw, structureel beleid landt — bijvoorbeeld een periodieke herijking van bestemmingsplannen bij langdurige leegstand — is nog niet beantwoord. Hoofdstuk 6 doet daarvoor een concrete aanbeveling.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

5. Wat deze toepassing laat zien over de Bestuurspiramide

5.1 Voordelen

- Voorkomt een eenzijdige ‘schuld bij regelgeving’-conclusie: het model dwingt om te kijken naar de samenhang tussen beleid, regels, uitvoering, initiatief en samenleving, in plaats van naar één factor.
- Onderscheidt helder tussen de top-down beweging (beleid naar praktijk) en de bottom-up beweging (praktijk naar beleid), waardoor zichtbaar wordt wanneer een signaal is blijven liggen.
- Is toepasbaar op een langlopende, meerkoppige casus zonder centraal dossier: het model dwingt structuur af waar de bronnen zelf ongestructureerd zijn.
- Werkt op meerdere schaalniveaus tegelijk — per fase én over de hele periode — waardoor zowel detail als grote lijn zichtbaar wordt.

5.2 Nadelen en beperkingen

- Het model levert geen kwantitatieve maatstaf: ‘regelbelasting’ blijft kwalitatief geduid, niet gemeten — anders dan bijvoorbeeld de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht.
- De uitkomst is sterk afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van de onderliggende bronnen. Bij Kasteel Almere zijn veel bronnen samenvattend of journalistiek van aard, niet primair (raadsbesluiten, contracten, technische rapporten zelf). Conclusies over ‘wat werd geleerd’ zijn daarom voorzichtig, niet hard bewezen.
- Er is een risico op hindsight bias: achteraf lijkt de samenhang logischer dan zij destijds was. Het model claimt niet dat besluitvormers dit destijds hadden moeten doorzien.
- Het invullen van de toetsmatrix per fase kost bij een 25-jarige casus relatief veel tijd; voor een snelle scan is het minder geschikt.

5.3 Risico's

- Als de piramide wordt gebruikt om achteraf een partij — gemeente, ontwikkelaar of raad — impliciet gelijk of ongelijk te geven, verschuift het van leerinstrument naar verantwoordingsinstrument. Dat is niet het doel van NLB-2040.
- Bij een politiek beladen dossier als woningbouw tegenover groen kan een op zichzelf neutraal model toch als partijdig worden ervaren, afhankelijk van welke feiten worden benadrukt.
- Zonder harde brondocumentatie bestaat het risico dat de conclusies uit deze toepassing worden overgenomen als bewezen, terwijl het gaat om een eerste, verkennende praktijktoets.

5.4 Alternatieven

- Een klassieke ex-ante uitvoerbaarheidstoets (zoals ROB of de Algemene Rekenkamer die adviseren): gericht op één moment vóór besluitvorming, niet op langjarig leren.
- Regeldrukmeting of een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA): kwantitatiever, maar mist het perspectief van burger/samenleving en het lerende element.
- Een chronologische dossieranalyse zonder model, zoals de oorspronkelijke nulmeting: feitelijk sterk, maar biedt geen sturing voor wat je ervan zou moeten leren.
- Externe evaluatie door bijvoorbeeld de Rekenkamer of een onafhankelijke commissie: meer formeel gezag, maar minder geschikt voor het doorlopende, lerende gebruik dat NLB-2040 beoogt.

6. Aanbevelingen

- Bouw een echt brondossier op — raadsbesluiten, bestemmingsplannen, contracten — voordat de toetsmatrix extern wordt gedeeld. Nu steunt de analyse deels op samenvattende en journalistieke bronnen.
- Gebruik deze praktijktoets niet als eindconclusie maar als eerste pilot: leg hem voor aan één direct betrokken partij (bijvoorbeeld een raadslid of een ambtenaar Ruimtelijke Ordening van de gemeente Almere) om te toetsen of de matrix ook vanuit hun perspectief herkenbaar is.
- Koppel stap 7 (Leren) expliciet aan een concreet vervolg — bijvoorbeeld het voorstel om bestemmingsplannen bij langdurige leegstand (meer dan vijf jaar) periodiek te herijken. Dat is een beleidsles die rechtstreeks uit deze casus volgt.
- Voeg, zodra de projectopdracht van september 2026 door de raad is behandeld, een vervolgmeting toe: dát is het moment waarop zichtbaar wordt of het ‘leren’ ook echt in besluitvorming landt.

- Koppel de regelbelasting-bevindingen — vooral over 2022–2026 — door aan de eerder ontwikkelde Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht (dimensies Institutionele kwaliteit en Uitvoeringskracht), zodat deze casus niet op zichzelf blijft staan.
- Wees in externe communicatie expliciet over de status van dit document: een eerste toepassingstoets, geen verantwoordingsoordeel over gemeente, ontwikkelaars of raad — om het risico op politisering te beperken.

7. Positionering en tot slot

Deze praktijktoets pretendeert niet te bepalen of woningbouw op deze locatie wel of niet had moeten worden toegestaan, en evenmin om een oordeel te vellen over de gemeente, initiatiefnemers of de raad. Het doel is te laten zien hoe de Bestuurspiramide de samenhang tussen beleid, regels, uitvoering, initiatief en samenleving zichtbaar kan maken — juist in een dossier dat oorspronkelijk niet als zodanig was gestructureerd.

Kasteel Almere blijkt daarmee een geschikte eerste praktijktoets voor NLB-2040: een casus lang genoeg om meerdere bestuursperiodes en beleidswisselingen te bevatten, concreet genoeg om precies te kunnen aanwijzen waar regelgeving wel en niet de bepalende factor was, en actueel genoeg om nog invloed te kunnen hebben op de besluitvorming die dit najaar voorligt.

Verantwoording

Deze praktijktoets bouwt voort op een eerdere nulmeting van de casus Kasteel Almere en past daarop de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040) toe. De gebruikte bronnen zijn grotendeels afkomstig uit gemeentelijke raadsinformatie en berichtgeving in regionale media; een sluitende, geverifieerde literatuurlijst met primaire documenten (raadsbesluiten, contracten, het haalbaarheidsonderzoek van Royal HaskoningDHV, de technische onderzoeken uit 2026) ontbreekt nog en wordt aanbevolen als vervolgstap (zie hoofdstuk 6).

Dit document is een eerste, verkennende toepassing (versie 0.1) en nog niet extern getoetst bij de gemeente Almere, de betrokken ontwikkelaars of andere direct belanghebbenden. De inhoud kan worden bijgesteld zodra die toetsing heeft plaatsgevonden of zodra de gemeenteraad een besluit heeft genomen over de projectopdracht van september 2026.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING