

Particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gemeentes:

over doorwerking van Rijksbeleid



Afstudeeronderzoek Technische Planologie
Basiseenheid Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Nico Karsijns S1143646

Particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gemeentes:
over doorwerking van Rijksbeleid

Afstudeeronderzoek Technische Planologie
Basiseenheid Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Nico Karsijns *S1143646*

voorwoord

Met het afronden van deze afstudeerscriptie is een einde gekomen van een tijdperk. De studiejaren zijn ten einde. Ooit zei iemand dat deze jaren een verlenging zijn van je jeugd, en uitstel van het volwassen leven. Daar kan ik wel in mee gaan. Dankbaar ben ik dat ik de mogelijkheid heb gehad om te kunnen studeren en daarmee mijn leven substantieel heb kunnen verrijken. Zes jaar en een maand heb ik gebruik gemaakt van de diensten van de Rijksuniversiteit te Groningen. Jaren waar ik erg positief op terug mag kijken. Vele vrienden, vele activiteiten en een studie die mij uiteindelijk veel heeft geleerd.

Nu is het échte leven aan de beurt. Dat wil zeggen: het geleerde in praktijk toepassen. Werken. Aan het begin van mijn studie had ik het niet kunnen denken: daar heb ik best zin aan. *And now for something completely different.*

Voor deze scriptie gaat mijn dank uit naar mijn begeleider Tom van der Meulen, die mij bij dit afstudeeronderzoek met zijn adviezen en tips mede naar dit resultaat heeft gestuurd.

Tenslotte wil ik Wolter en Roelie bedanken voor hun steun tijdens mijn leven, in dit geval met name mijn studiejaren. Eén belletje was altijd genoeg.

inhoudsopgave

Voorwoord		3
Inhoudsopgave		4
Samenvatting		6
Hoofdstuk 1 - Inleiding		7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld	7
1.3	Problematiek rond het prestatieveld	8
1.4	Onderzoek	8
Hoofdstuk 2 - Methodologie		9
2.1	Typering van onderzoek	9
2.2	Invulling van het onderzoek	10
2.3	Case studies	11
2.3.1	Selectie van case studies	12
2.3.2	Veldwerk	13
2.4	Besluit	13
Hoofdstuk 3 – Interventie		14
3.1	Vorbereiding van interventies	14
3.2	Ongewenste situatie	14
3.2.1	Nota 'Wonen in de 21 ^e eeuw'	15
3.3	Bedoelingen van een interventie	17
3.3	Mogelijkheden tot interventie	18
3.4	Doorwerking	18
3.4	Inhoud van de interventie	19
3.4.1	Particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld.	19
3.4.2	Experimenten en voorbeeldprojecten	20
3.4.3	Overig	20
3.5	Ervaringen met particulier opdrachtgeverschap tot nu toe	21
Hoofdstuk 4 – Case studies		24

inhoudsopgave

4.1	Case 1: Leeuwarden	25	
	4.1.1 Startpunt	25	
	4.1.2 Beleidsvaststelling	25	
	4.1.3 Stand van zaken		
4.2	Case 2: Groningen	27	
	4.2.1 Startpunt	27	
	4.2.2 Beleidsvaststelling	27	
	4.2.3 Stand van zaken.	28	
4.3	Case 3 Alkmaar		30
	4.3.1 Startpunt	30	
	4.3.2 Stand van zaken	30	
4.4	Case 4: Apeldoorn	31	
	4.4.1 Startpunt	31	
	4.4.2 Beleidsvaststelling	31	
	4.4.3 Stand van zaken	32	
4.5	Case 5: Zwolle		34
	4.5.1 Startpunt	34	
	4.5.2 Beleidsvaststelling	34	
	4.5.3 Stand van zaken	34	
4.5	Invloeden op gemeentelijk beleid	36	
	4.5.1 Rijksinterventie		36
	4.5.1 Aspecten die meespelen in gemeentelijk beleid		37
Hoofdstuk 5 – Besluit			41
Bijlagen			45
	Bijlage 1: Voorbeeldinterview	45	
	Bijlage 2: Regio-indeling zoals gebruikt voor de Woningbouwafspraken 2005-2010	47	
	Bijlage 3: relevante passages uit Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010		50
	Bijlage 4 Gegevens CBS statistiek particulier opdrachtgeven	51	
Referenties			52

samenvatting

Het begrip particulier opdrachtgeverschap is eind 2005 door het ministerie van VROM opgenomen in de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw'. Kernthema in deze nota was het vergroten van de zeggenschap over woning en woonomgeving van woonconsumenten. Een van de manieren die het Rijk voorstelde om deze doelstelling te behalen was het vergroten van het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Particulier opdrachtgeverschap is door het Rijk opgevat als woningbouw, waarbij de bewoner de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van zijn woning. Om dit aandeel te verhogen heeft het Rijk in de nota gezegd te streven naar een aandeel van 33% particulier opdrachtgeverschap van de totale nieuwbouw vanaf 2005. Tegelijkertijd stelde het Rijk gemeentes verantwoordelijk voor het halen van dit aandeel.

Deze afstudeerscriptie beschrijft het onderzoek naar de wijze waarop stedelijke gemeentes invulling hebben aan particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid. Gekozen is voor stedelijke gemeentes omdat juist die gemeentes over het algemeen een lager aandeel particulier opdrachtgeverschap hebben in vergelijking met plattelandsgemeentes. Voor dit onderzoek is tevens van belang welke variabelen het gemeentelijke beleid uiteindelijk hebben bepaald. Één van deze variabelen is opgesteld in de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw', in dit onderzoek verder omschreven als een interventie. Deze interventie bestaat uit een financieel en een communicatief gedeelte. Allereerst zijn er zogenaamde prestatieafspraken met gemeentes. Tevens is er het stimuleren van experimenten en voorbeeldprojecten (georganiseerd onder de naam 'proeftuin particulier opdrachtgeverschap'), om de kennis van en rondom particulier opdrachtgeverschap te vergroten. Tenslotte kan ook doorwerking van rijksbeleid genoemd als onderdeel van de interventie. Doorwerking wordt in dit geval opgevat als het door gemeentes overnemen rijksbeleid door dit in de beleidskeuzes mee te laten wegen, resulterend in het handelen van de gemeente.

Naast deze interventie hebben ook andere variabelen invloed op de uiteindelijke doelvariabele, het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Aangegeven was dat gemeentes uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Daarom is in dit onderzoek van belang geweest om te weten te komen welke variabelen uiteindelijk het gemeentelijke beleid met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden.

Centraal in dit onderzoek staan vijf case studies, waarin vijf gemeentes zijn onderzocht. In de gemeentes Alkmaar, Apeldoorn, Leeuwarden, Groningen en Zwolle is allereerst gekeken naar het percentage particulier opdrachtgeverschap in de periode 2000-2005 (tot en met de maand mei). Vervolgens is onderzocht hoe particulier opdrachtgeverschap is ingevuld in het gemeentelijke beleid. Zo is er gekeken dat wat op woningbouwgebied gebeurt en valt onder de noemer particulier opdrachtgeverschap. Tevens is de samenwerking tussen gemeentes met corporaties en marktpartijen onderzocht. Tenslotte is bekeken welke variabelen uiteindelijk invloed hebben gehad op de invulling van particulier opdrachtgeverschap op het gemeentelijk beleid.

Duidelijk is geworden dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap en de invulling die gemeentes aan dit beleidsveld geven per gemeente verschilt. Zo heeft de gemeente Alkmaar geen aanleiding gezien om particulier opdrachtgeverschap op te nemen in het gemeentelijke beleid. Tegelijkertijd heeft de gemeente Apeldoorn een uitgebreid beleidsplan opgesteld waarin op gedetailleerde wijze de ambities en werkwijze wat betreft particulier opdrachtgeverschap zijn beschreven. Dat invulling van particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid bepalend is voor het aandeel particulier opdrachtgeverschap wordt tegengesproken doordat de gemeente Alkmaar een hoger percentage haalt dan de gemeente Zwolle, die, weliswaar beperkt, particulier opdrachtgeverschap wél heeft opgenomen in het beleid.

De interventie vanuit het Rijk heeft tot nu toe niet geleid tot het uiteindelijke doel. De invloed van de ingezette instrumenten zijn verwaarloosbaar. Alleen doorwerking van rijksbeleid heeft meegespeeld in de gemeentelijke overwegingen. Het gemeentelijke grondbezit, de marktomstandigheden, de samenwerking met corporaties en

hoofdstuk 1 *inleiding*

Het onderwerp van deze scriptie is particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gemeentes. Het begrip particulier opdrachtgeverschap is vooral sinds 2000 in verschillende beleidsstukken te vinden. Waarom het in dit onderzoek nu juist gaat om particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gemeentes zal in de volgende hoofdstukken duidelijk worden. Dit hoofdstuk gaat over de aanleiding en de opzet van dit onderzoek.

1.1 **Aanleiding**

De veel besproken Vinex-locaties, vaak aan de rand van steden te vinden, zijn de aanleiding geweest voor dit onderzoek. Deze worden door velen gekenmerkt door monotone bebouwing. Weliswaar is vaak getracht een fris en eigenzinnig patroon aan te brengen, in veel gevallen lijkt het voor de bewoners moeilijk om hun eigen huis in de massa terug te vinden. Veel gehoord is dan ook de opmerking: wie wil daar nu wonen? Het antwoord is verassend duidelijk: veel mensen willen daar wonen, en zijn tevens tevreden met de woning en woonomgeving (van der Waals, 2000).

De vraag is echter deze: zou het huis er hetzelfde uitzien als de bewoners zelf mochten beslissen over de realisatie van hun huis? Een antwoord geven op deze vraag is moeilijk. Achteraf is het lastig oordelen. Wel kan gekeken worden naar de mogelijkheden om woonwensen te realiseren. Met dit in het achterhoofd rijst de vraag: wat zijn eigenlijk die mogelijkheden voor woonconsumenten om hun eigen woonwensen te realiseren?

Cijfers geven aan dat Nederlanders, vergeleken met omliggende Europese landen, als woonconsument een marginale invloed hebben op het realiseren van hun woning. De maximale invloed die een consument op het realiseren van zijn of haar woning kan hebben is het door deze eigenhandig te bouwen. Dit gegeven wordt door de Nederlandse overheid traditionele eigenbouw genoemd, en valt onder de noemer particulier opdrachtgeverschap. In vergelijking tot omliggende landen heeft Nederland een laag aandeel van dit particulier opdrachtgeverschap in de totale nieuwbouw. Nederland heeft een percentage van 18 %, beduidend lager dan België (70%), maar ook Frankrijk (40%) en Duitsland (30%) (VROM, 2000).

Wat betekent nu precies particulier opdrachtgeverschap? Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu geeft de volgende definitie:

“Woningbouw, waarbij de bewoner de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van zijn woning. Indien meerdere bewoners samen een woongebouw realiseren zijn zij hiervoor georganiseerd in een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Particuliere opdrachtgevers bouwen dus niet voor "de markt", dat wil zeggen voor de verkoop of huur, maar wél voor eigen gebruik.” (VROM, 2005)

1.2 **Particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld**

In het overheidsbeleid heeft de positie van de consument gedurende het laatste decennium meer aandacht gekregen. Uiteindelijk heeft de Rijksoverheid het particuliere opdrachtgeverschap als prestatieveld in het rijksbeleidskader heeft opgenomen.

Sinds het einde van de negentiende eeuw is volkshuisvesting onderdeel van het Rijksbeleid. In deze ruim honderd

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

jaar heeft dit volkshuisvestingsbeleid verscheidene ontwikkelingen en accentwisselingen ondergaan. Laatste ijkpunt voor deze stand van zaken is de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw', van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) uit 2000. Hierin staat de burger centraal. In deze Nota heeft het Rijk aangegeven dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de totale nieuwbouw vergroot moet worden. Daartoe heeft zij een duidelijke 'richtgetal' gesteld: vanaf 2005 dient 33 % van alle nieuwbouw in Nederland door middel van particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd te worden. Met het stellen van dit richtgetal geeft het Rijk tegelijkertijd aan dat dit getal geen algemene norm is, maar dat dit van lokale behoeftes afhankelijk is. "het uiteindelijke doel, namelijk tegemoet komen aan de bestaande behoeftes van burgers, staat voorop" (VROM, 2000).

1.3 Problematiek rond het prestatieveld

Particulier opdrachtgeverschap is dus sinds 2000 op de beleidsagenda gekomen. Het aandeel moet verhoogd worden. Echter, er bestaat een verschil tussen de doelstelling op papier en de mogelijkheden in de praktijk. Vooral in stedelijke gemeentes lijkt het moeilijk om consumenten een belangrijke plaats te geven in het bouwproces. Zo wijst onderzoek van het EIB (Schellevis, 2001) uit dat veel gemeentes met een inwonertal boven de 50.000 niet eens in de buurt komen van de 33% particulier opdrachtgeverschap van de totale nieuwbouw. Vervelend, omdat in juist in deze grote gemeentes ook de meeste woningen gebouwd worden.

1.4 Onderzoek

In dit onderzoek gaat over een beleidsprobleem, die voor dit onderzoek als volgt is gedefinieerd:

"In stedelijke gemeentes is het zeer problematisch om 33% van alle nieuwbouw te laten realiseren door particulier opdrachtgeverschap."

Doel van het onderzoek is:

"Te verkennen hoe stedelijke gemeentes invulling geven aan het doel om in 2005 33 % van de nieuw te bouwen woningen te realiseren door particulier opdrachtgeverschap en om eventuele verschillen in deze invulling per gemeente proberen te verklaren."

Door een antwoord te geven op de volgende subvragen zal worden geprobeerd bovenstaand onderzoeksdoel te behalen:

Waar bestaat de interventie die het Rijk heeft ingezet om particulier opdrachtgeverschap te vergroten?

Wat is het huidige aandeel particulier opdrachtgeverschap in de gemeente?

Op welke wijze heeft de gemeente particulier opdrachtgeverschap in haar woonbeleid opgenomen?

Wat zijn factoren (doel- en contextvariabelen) die al dan niet de invulling van particulier opdrachtgeverschap in de gemeente bevorderen?

Kunnen neveneffecten van de invulling van particulier opdrachtgeverschap, positief dan wel negatief,

hoofdstuk 2 *methodologie*

Dit hoofdstuk is bedoeld om het onderzoek typeren. Vervolgens zal naar aanleiding van dit type onderzoek de bijpassende invulling worden gegeven. Aangegeven wordt hoe de beleidscontext zal worden beschreven en op welke wijze de gevalstudies worden onderzocht. Ook selectie en dataverzameling worden hier behandeld.

2.1 **Typering van onderzoek**

Het onderzoek gaat over de wijze waarop stedelijke gemeentes invulling geven aan particulier opdrachtgeverschap in het woonbeleid. Dat hier op gemeentelijk niveau aandacht wordt gegeven, is mede van Rijkswege bepaald. Met het tot prestatieveld benoemen van particulier opdrachtgeverschap wil het Rijk de zeggenschap, keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van de consument vergroten. Dit valt te omschrijven als een interventie om een probleem op te lossen. Swanborn (1999) definieert interventies “als een samenhangend stelsel van activiteiten en of maatregelen”. Met een interventie worden bepaalde effecten beoogd. De vooraf gestelde doelstellingen vormen een referentiekader waartegen de uiteindelijke effecten van de interventie worden afgezet. Evaluatieonderzoek is uiteindelijk gericht op het vaststellen van het slagen of falen van een interventie. Binnen evaluatieonderzoek zijn, afhankelijk van het tijdstip van de evaluatie, een drietal onderzoeken te onderscheiden:

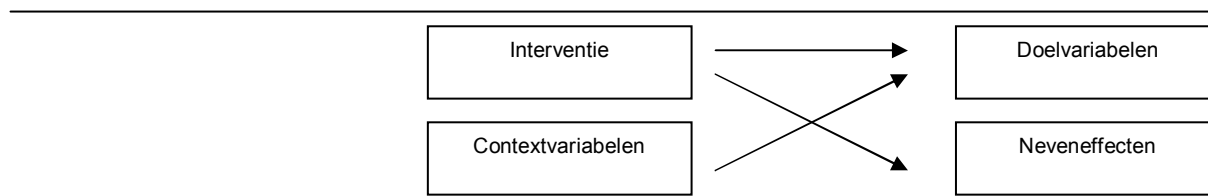
- Planevaluatie, waarin een interventie wordt ontworpen en eventueel alternatieve interventies worden geprioriteerd;
- Procesevaluatie, waarbij de invoering van de interventie –meestal op kleine schaal- op de voet wordt gevolgd; waarin zo nodig wordt bijgestuurd, en waarin de aandacht vooral uitgaat naar de precieze werking van de interventie via de sociale processen die hierbij een rol spelen;
- Productevaluatie, waarin de effectiviteit van de interventie wordt bepaald.

Dit onderzoek is voornamelijk een procesevaluatie. In de omschrijving van Swanborn (1999) staan elementen die in dit onderzoek voorkomen. Er zal namelijk onderzocht worden hoe de invoering van de interventie, die vooral vanuit Rijksniveau is gegeven, plaatsvindt op het gemeentelijke niveau. Swanborn heeft het over bijsturing en doelt daarbij op procesevaluaties om beleid daadwerkelijk te verbeteren. Vaak zijn dergelijke procesevaluaties in opdracht van beleidsmakers en als onderdeel van het beleidsproces. Dit is echter een wetenschappelijk onderzoek dat zich niet bezig kan en wil houden met dergelijke bijsturing.

Naast procesevaluatie komt de productevaluatie ook terug in dit onderzoek: het Rijk heeft in 2000 de uitdrukkelijke wens neergelegd om vanaf 2005 33 % van de nieuwbouw te laten realiseren door middel van particulier opdrachtgeverschap. In dit onderzoek zal blijken in hoeverre gemeentes deze doelstelling behalen.

Een interventie richt zich op een object, die te kenmerken is aan bepaalde eigenschappen. Swanborn (1999) noemt dit doelvariabelen. Echter, een object verandert niet louter en alleen door middel van de ingegeven interventie. Ook de omgeving speelt een rol (zie figuur 1). Bepaalde eigenschappen in de omgeving van het object kunnen deze beïnvloeden. Daarnaast is de aan- of afwezigheid van bepaalde condities, ook wel context genoemd, bepalend voor de werking van interventies. Een interventie kan bijvoorbeeld andere effecten dan tevoren gedacht opleveren. Dit worden neveneffecten genoemd.

Vertaald naar dit onderzoek is het object de invulling die gemeentes geven aan particulier opdrachtgeverschap in



Figuur 1: complicaties bij beleidsinterventies. uit: Swanborn (1999)

het woonbeleid. Dit gemeentelijke beleid heeft een aantal eigenschappen, waarvoor veranderingen worden nagestreefd door het Rijk. Echter, het gemeentelijke woonbeleid wordt niet louter en alleen door het Rijk bepaald. Ook eigenschappen los van de interventie hebben invloed op de doelvariabelen. Deze eigenschappen worden door Swanborn contextvariabelen genoemd. In dit onderzoek is mede van belang om duidelijk te krijgen wat deze contextvariabelen zijn en welke invloed deze variabelen op de invulling van particulier opdrachtgeverschap op het gemeentelijke beleid hebben.

Aangegeven was dat de invoering van de interventie op kleine schaal wordt gevolgd. ‘Op kleine schaal’ betekent in dit onderzoek het doen van een aantal gevalstudies. Segers (1999) noemt de gevalstudie geschikt voor “intensief onderzoek van moeilijk te isoleren verschijnselen die zich afspelen in complexe natuurlijke situaties”. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek gaat het vooral om het ontdekken van relevante doel- en contextvariabelen. Met deze variabelen kan het onderzochte element worden gekarakteriseerd. Proces, en vooral uitvoering van beleid is daarom een relevant onderdeel van dit onderzoek, omdat duidelijk gemaakt kan worden in hoeverre beleid volgens het van tevoren gebaande pad loopt en knelpunten zichtbaar gemaakt kunnen worden. Belangrijk doel van de gevalstudies is om antwoord te krijgen op specifieke vragen over de voortgang van het proces. Duidelijk moet worden waar men staat in het proces, in hoeverre doeleinden worden bereikt, of er neveneffecten optreden enzovoort. Met name de variabelen die het doelobject bepalen dienen duidelijk gemaakt te worden.

Segers (1999) typeert tevens enkele soorten van gevalstudies. Theoriegericht, of theorieontwikkeland; meerdere soorten zijn mogelijk. Dit onderzoek is een zogenaamde *toepassingsgerichte* gevalstudie. Bij een dergelijke gevalstudie gaat het om het geven van bruikbare inzichten van een maatschappelijk of een beleidsprobleem. Wat in een dergelijke gevalstudie van belang is, zo redeneert Segers, is een gedegen kennis van de beleidscontext, van het ontstaan van het probleem en van de verwachtingen voor de toekomst. Ook inzicht op de betrokken partijen en hoe deze denken over de onderzochte situatie hoort hier bij.

2.2 Invulling van het onderzoek

Allereerst zal duidelijk worden gemaakt waar de interventie van het Rijk uit bestaat. Ook zal in het kort worden aangegeven wat de achtergronden van deze interventie zijn. De interventie is gericht op een bepaald object, in dit geval het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Dit object gedraagt zich op een bepaalde manier, gedrag dat de Rijksoverheid met de interventie wil beïnvloeden. Daarom zal ook aandacht gegeven worden aan de mogelijkheden van het Rijk om gedrag van gemeentes te beïnvloeden en welke instrumenten daar van toepassing op zijn. Zodra duidelijk is waar de interventie uit bestaat, wat de doelen zijn van deze interventie en welke actoren hiermee gemoeid zijn, zal door middel van case onderzoeken onderzocht worden hoe deze interventie doorwerkt in het gemeentelijke beleid en welke variabelen daar mede invloed op uitoefenen.

Het onderzoek richt zich met name op stedelijke gemeentes. Aangegeven is dat particulier opdrachtgeverschap moeilijk van de grond komt in gemeentes met een groot inwonertal. Vandaar dat het onderzoek zich richt op deze gemeentes. Juist in complexe situaties is het interessant om te kijken naar de invloed van het Rijk op gemeentelijk beleid.

De gevalstudies worden gezocht uit een groep van gemeentes, die allen een inwonertal hebben tussen de 80.000 en 180.000 inwoners. Voor deze groep is gekozen omdat juist hier het particulier opdrachtgeverschap zich moeilijk lijkt te ontwikkelen. Uit deze groep worden vijf gemeentes geselecteerd.

In deze gemeentes wordt het onderzoekselement onderzocht, de invulling van particulier opdrachtgeverschap in het woonbeleid. Vanuit Rijksbeleid is een duidelijk initiatief waarneembaar over dit particulier opdrachtgeverschap. Met het uitkomen van de Nota Wonen in 2000 zijn de bedoelingen duidelijk. Vandaar dit jaartal als uitgangspunt in het onderzoek wordt gesteld.

Omdat het particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld pas dit jaar, 2005, ingaat, en omdat er geen vast patroon van invulling is, is de verwachting dat binnen de onderzochte gevalstudies verschillen bestaan in deze invulling. Het vinden van verklaringen voor deze verschillen is dan ook één van de doelen van dit onderzoek. Vooraf kunnen hier veronderstellingen over gedaan worden, echter, de praktijk zal zich niet zo gemakkelijk laten vangen in deze veronderstellingen. Met het in kaart brengen van het onderzoekselement bij de gevalstudies wordt gezocht naar relevante variabelen, namelijk die variabelen die verschillen van invulling kunnen verklaren. Deze variabelen kunnen uit verschillende clusters komen, bijvoorbeeld uit fysieke kenmerken binnen een

Tabel 1:	Inwonertal	Totaal gerealiseerde woningen	Totaal gerealiseerde woningen in particulier opdrachtgeverschap	Percentage particulier opdrachtgeverschap
	2004	2000 - 2005	2000 - 2005	2000 - 2005
Arnhem	141601	1640	20	1,22
Zwolle	110880	3283	124	3,78
's-Hertogenbosch	133511	3613	164	4,54
Nijmegen	157466	1876	128	6,82
Alkmaar	94121	2273	176	7,74
Groningen	179185	3238	291	8,99
Maastricht	122183	1805	165	9,14
Enschede	152989	3053	334	10,94
Breda	166035	4482	527	11,76
Apeldoorn	156000	2867	376	13,11
Leeuwarden	91354	1750	243	13,89

Tabel 1: shortlist van steden met inwonertal tussen 80.000 en 180.000, met daarin totaal aantal gerealiseerde woningen, totaal aantal gerealiseerde woningen door particulier opdrachtgeverschap en het percentage daarvan. Periode: 2000 – 2005. (CBS, 2005)

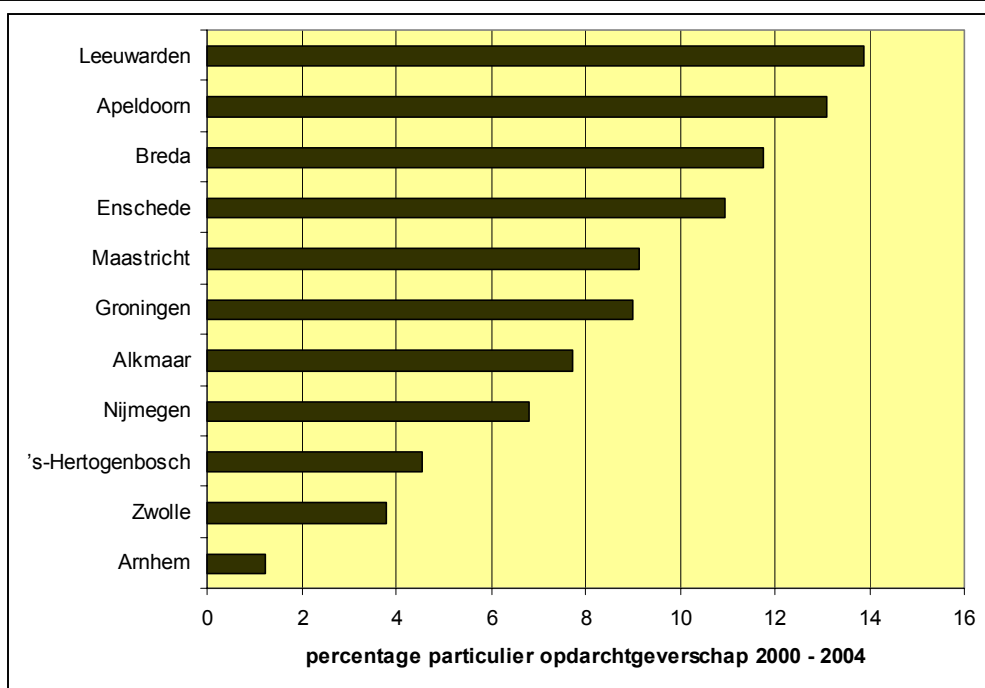
particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: over doorwerking van rijksbeleid

gemeente, uit beleidsmatige aspecten, uit de aan- of afwezigheid van bepaalde actoren of uit heel andere clusters.

2.3 Case studies

Uiteindelijk zijn vijf cases onderzocht naar de invulling die zij geven aan particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid.

2.3.1 Selectie van case studies



Figuur 2: percentages particulier opdrachtgeverschap per gemeente, afgeleid van tabel 1

Uit een lijst van steden met een inwonertal tussen de 80.000 en 180.000 zijn zes steden geselecteerd. Allereerst is uit de lijst van 30 steden met het juiste inwonertal een shortlist gemaakt. Deze shortlist is gemaakt op pragmatische gronden.

Uit deze shortlist is vervolgens met gegevens van het CBS over particulier opdrachtgeverschap de uiteindelijke selectie gemaakt. Over de periode 2000 –2004 zijn de statistieken over de gerealiseerde nieuwbouw per gemeente gecumuleerd. Voor dezelfde gemeente zijn het aantal woningen, dat door particulier opdracht geven is

gerealiseerd, tevens gecumuleerd. Uit deze gegevens is het percentage particulier opdrachtgeverschap in de periode 2000 – 2004 gegenereerd.

Vervolgens zijn uit deze gegevens vijf gemeentes geselecteerd. Bij de selectie van cases voor een onderzoek gaat het uiteindelijk om het “produceren van kennis die algemeen geldig is op het betreffende gebied” (Segers, 1999). Daarom is geprobeerd op basis van het percentage particulier opdrachtgeverschap in de periode 2000-2004 een optimale afspiegeling te geven van het “betreffende gebied”, namelijk stedelijke gemeentes met een inwonertal tussen de 80.000 en 180.000. Daarbij is ook rekening gehouden met praktische zaken als bereikbaarheid en de mogelijkheden tot het verschaffen van informatie.

Uiteindelijk hebben de gemeentes Alkmaar, Apeldoorn, Groningen, Leeuwarden en Zwolle gediend als case onderzoek.

2.3.2 Veldwerk

Gegevens in de gevalstudies wordt allereerst verzameld door interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente. Een interview is een goede methode “wanneer de onderzoeker geïnteresseerd is in motieven, ervaringen, waarden en normen, voorkeuren opinies en andere subjectieve fenomenen” (Segers, 1999). Het gaat in dit onderzoek om de feitelijke invulling van particulier opdrachtgeverschap. Deze kan vastgelegd zijn, maar beleid is meer dan een plan of een wet. Daarvoor is met interviews gezocht naar de uiteindelijke invulling. De geïnterviewde medewerkers zijn allen werkzaam in het beleidsveld volkshuisvesting. In deze interviews zijn vragen gesteld om inzicht te krijgen in de de gemeentelijke invulling van particulier opdrachtgeverschap.

Daarnaast is aandacht besteed aan de invloed van de rijksinterventie op deze wijze van invulling en de mogelijke andere invloeden die tot die gemeentelijke invulling hebben geleid¹. Hier gaat het om motieven en overwegingen van een gemeente die tot die invulling hebben geleid en die door de interviews boven water moeten worden gehaald.

Naast de interviews is gebruik gemaakt van gemeentelijke beleidsplannen. In sommige gevallen volstond een woonvisie, in andere gevallen zijn ook strategische beleidsvisies of beleidsstukken die speciaal gericht zijn op particulier opdrachtgeverschap gebruikt als bron. Deze gemeentelijke beleidsplannen zijn met name gebruikt om de invulling in het gemeentelijke beleid duidelijk te krijgen.

Tenslotte hebben gemeentelijke internetsites ook voor de nodige gegevens gezorgd.

2.4 Besluit

De in de gevalstudies verzamelde gegevens worden tenslotte samengevoegd, met als uiteindelijke doel inzicht te verkrijgen in de invulling die stedelijke gemeentes geven aan particulier opdrachtgeverschap. Allereerst zal naar voren komen wat de invloed van de rijksinterventie is op deze gemeentelijke invulling. Vervolgens zal een overzicht worden gegeven van de contextvariabelen die het gemeentelijke beleid mede hebben bepaald. Van belang voor dit onderzoek is om eventuele verschillen in deze invulling te verklaren, al dan niet met behulp van deze contextvariabelen. Uiteindelijk moet in dit laatste gedeelte duidelijk worden welke invulling het rijk uiteindelijk heeft op particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gemeentes.

¹ Zie voor de complete vragenlijst Bijlage 1

hoofdstuk 3 *interventie*

Interventies worden ingezet om verandering in een bepaalde situatie brengen. Er is sprake van een ongewenste situatie die door de interventie naar een gewenste situatie gebracht moet worden. Om duidelijk te krijgen wat de gewenste situatie is, wordt gebruik gemaakt van doelstellingen. Deze doelstellingen zeggen iets over het doelsysteem, het geheel waar de interventie op gericht is. Er worden criteria opgesteld om aan te geven waar de interventie op gericht is. Relevant voorbeeld van een dergelijk criterium is het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Een aandeel van 33% van alle nieuwbouw in 2005 heeft het Rijk als standaard gezet. Wordt de standaard gehaald, dan kan het Rijk de interventie als succesvol zien.

3.1 Voorbereiding van interventies.

Het voorbereiden van interventies wordt planning genoemd. Ruimtelijke planning is “de systematische voorbereiding van beleidsvormende en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren” (Voogd, 1999).

3.2 Ongewenste situatie

De ongewenste situatie waar het in dit onderzoek is vooral naar voren gekomen na de bouw van zogenaamde Vinex-wijken. Met name een gebrek aan variatie door bewoners als een probleem werd gezien. In een advies aan toenmalig staatssecretaris Remkes signaleerde de VROM-raad (1999) enkele veranderingen “in het wonen”. Relevant voor dit onderzoek is het volgende citaat: “Op de woningmarkt wordt meer kwaliteit gevraagd, maar



Figuur 3: de oude en de nieuwe bouwkolom (uit: Kuenzli, 2004)

belangrijker nog, er worden minder standaardproducten gevraagd [...]Vandaag de dag is er een groeiende behoefte aan differentiatie en een drang van bewoners om keuzevrijheid in het wonen te realiseren.” (VROM-raad, 1999). Met dit advies in het achterhoofd is vervolgens de Nota ‘Wonen in de 21^e eeuw’ geschreven.

Voor een goed overzicht van de gewenste en de ongewenste situatie, geeft Kuenzli (2004) twee bouwkolommen (Figuur 3). Hierin staat een bouwproces weergegeven. Met name bij de positie van de consument stelt Kuenzli vragen. De uiteindelijke gebruiker komt pas in beeld als de woning gerealiseerd is. De verklaring ligt in de historische ontwikkeling van woningbouw in Nederland, na de Tweede Wereldoorlog. Volgens Kuenzli een onwenselijke situatie. “De traditionele, institutionele bouwwijze is uitgehold en ondergraven”. Daarom pleit hij voor een omkering van de ‘oude’ bouwkolom. In de nieuwe kolom komt dan de consument bovenaan te staan. Deze kolommen geven in het kort weer wat de ongewenste en de gewenste situatie is.

3.2.1. Nota ‘Wonen in de 21^e eeuw’

Mede op basis van de hierboven aangeduide ongewenste situatie is de Nota ‘Wonen in de 21^e eeuw’ (VROM, 2000) uitgebracht. Vanuit het principe ‘meer keuzevrijheid’ en het kernthema ‘zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten’ introduceerde het Rijk het particuliere opdrachtgeverschap. Dit kernthema kan gezien worden als doelstelling. De ongewenste situatie wordt in de Nota als volgt omschreven: “Zeggenschap van burgers is op tal van toeleverende markten (grondmarkt, bouwmarkt et cetera) zeer beperkt, welstandtoezicht is onvoldoende transparant, bouwregelgeving vaak onnodig belemmerend en het kunnen kiezen van verschillende koop-huurarrangementen hangt vooral af van ‘toevallige’ aanbieders” (VROM, 2000). Als een verklaring voor de de beperkte zeggenschap en keuzevrijheid van burgers noemt de Nota “de aanpak van de grote naoorlogse woningnood, die leidde tot standaardisatie en schaalvergroting in de bouw”.

De toe te passen interventies dienen volgens het Rijk op drie doelgroepen gericht te worden:

- Burgers, die meer verantwoordelijkheden dienen te nemen,
- Aanbieders van woningen en woondiensten, die zich meer consumentgericht moeten opstellen
- De (lokale) overheid, die moet zorgen voor een vroegtijdige betrokkenheid voor burgers bij planontwikkeling en die moet helpen de markt transparanter te maken.

Het Rijk stelt voor om deze doelstelling op de volgende manieren te bewerkstelligen:

- Sterkere positie van woonconsumenten
- Meer zeggenschap in de huursector
- Bevordering van het eigenwoningbezit
- Vroegtijdige betrokkenheid bij plan- en bouwprocessen en bevordering van het particulier opdrachtgeverschap.
- Vereenvoudiging en betere handhaving van bouwregelgeving.
- Een transparanter en afgeslankt welstandtoezicht.

Voor dit onderzoek zijn de laatste drie manieren relevant, met in het bijzonder het vierde punt. Naast het betrekken van burgers bij planprocessen zet het Rijk in op het daadwerkelijk vergroten van de invloed van burgers op de realisatie van hun woningen. Verschillende gradaties van deze invloed vat het Rijk samen onder de term particulier opdrachtgeverschap. Particulier opdrachtgeverschap wordt door het Rijk gedefinieerd als:

“Woningbouw, waarbij de bewoner de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van zijn woning. Indien meer bewoners samen een woongebouw realiseren zijn zij hiervoor georganiseerd in een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Particuliere opdrachtgevers bouwen dus niet voor 'de markt', dat wil zeggen voor de verkoop of huur, maar wél voor eigen gebruik.” (VROM, 2005).

Het Rijk maakt onderscheid in de gradaties van de invloed van een particulier op de uiteindelijke opgeleverde woning. Hiermee wordt duidelijk gemaakt wat wel en wat niet onder particulier opdrachtgeverschap valt.

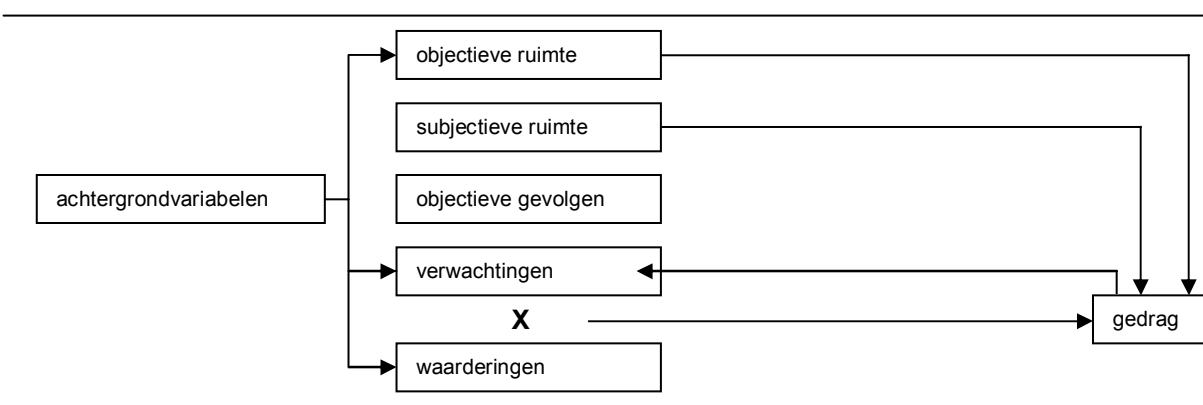
- De meest voorkomende vorm is de **traditionele kavelbouw**. Een individuele particulier koopt een kavel met woonbestemming, huurt al dan niet een architect in, maakt een bouwplan, vraagt de benodigde vergunningen aan en koopt bouwcapaciteit in. De woning wordt opgeleverd.
- Een particulier kan bij het bouwen van een huis in een eerder stadium bouwondernemingen in de hand nemen. Aan de hand van mogelijkheden, samengesteld in een catalogus, kiest de individuele particulier een woning naar zijn of haar keuze uit. Deze vorm van particulier opdrachtgeverschap wordt **catalogusbouw** genoemd. Een aannemer voert vervolgens de wensen van de consument uit.
- Naast opdrachtgeverschap van een individuele particulier zijn er ook mogelijkheden om woningen te realiseren met een collectief: **collectief particulier opdrachtgeverschap**. Daartoe organiseert een groep zich, meestal in de vorm van een stichting, waarin bepaalde afspraken worden gemaakt. Vervolgens worden met hulp van een architect of een aannemer de woningen *en groupe* opgeleverd.

Ook is er de zogenaamde consumentgerichte projectontwikkeling. In deze vorm kunnen consumenten kiezen uit een door de projectontwikkelaar of woningcorporatie bepaalde mogelijkheden. Keuze kan bestaan uit de verschillende gevels, bouwmaterialen, maar ook de indeling van het huis kan een keuze zijn. Het Rijk beschouwt dit uitdrukkelijk niet als particulier opdrachtgeverschap. Grootste verschil ligt in de vrije keuze van architect en de eigendom van de grond. Bij particulier opdrachtgeverschap is de kavel in eigendom van de particulier, voordat het ontwerpproces begint.

Particulier opdrachtgeverschap is een vorm van nieuwbouw. De plaatsen waar nieuwbouw kan plaatsvinden zijn divers. Ook de doelgroep voor nieuwbouw kan divers zijn. Het Rijk geeft aan dat met name in stedelijke gebieden en in gemeentes met een hoog inwonertal het particulier opdrachtgeverschap laag ligt. Uiteindelijk wordt er gestreefd naar “een situatie waarin vanaf 2005 bij ongeveer eenderde van de nieuw te bouwen woningen sprake is van particulier opdrachtgeverschap”. Tegelijkertijd geeft wordt opgemerkt dat deze situatie aan moet sluiten bij de regionale vraag en alleen noodzakelijk is als er bij burgers behoefte is aan dit aandeel. Er wordt dus een slag om de arm gehouden. Ook geeft het Rijk de mogelijkheid voor bouwende partijen om op een andere wijze dan particulier opdrachtgeverschap bewoners te betrekken bij het bouwproces. Echter de “bewijslast ligt wel bij de bouwende partijen”. Hiermee lijkt het Rijk zich tegen te spreken. Aan de ene kant wordt consumentgericht ontwikkelen niet als particulier opdrachtgeverschap gezien. Aan de andere kant wordt in dezelfde nota gesproken over de mogelijkheid om particulier opdrachtgeverschap te vervangen door consumentgerichte projectontwikkeling. Hiermee wordt wellicht indirect aangegeven wat de prioriteit van particulier opdrachtgeverschap is ten opzicht van het uiteindelijke doel, namelijk het vergroten van de zeggenschap van

woonconsumenten.

Het Rijk heeft aangegeven dat bij deze doelstelling er een taak ligt voor gemeentes. Samen met lokale partijen is de gemeente verantwoordelijk voor het behalen van die 33 % particulier opdrachtgeverschap in de totale nieuwbouw. In de nota worden woningcorporaties en provincie als partners genoemd. De interventie die het Rijk inzet om het particulier opdrachtgeverschap te vergroten is er dus vooral op gericht om via beïnvloeding van het gemeentelijke beleid het aandeel particulier opdrachtgeverschap te vergroten.



Figuur 4: gedragsbepalende factoren (uit Swanborn, 1999)

3.3 Bedoelingen van een interventie

Het gemeentelijke beleid dient volgens het Rijk een verandering te ondergaan. Swanborn(1999) stelt dat een interventie er op gericht is om het gedrag van individuen te veranderen. Vervangen we het individu nu door de gemeente als actor, dan kan dit een bruikbare uitleg geven over de mogelijkheden van een interventie.

Swanborn heeft drie uitgangspunten die het gedrag van individuen bepalen, namelijk de ruimte die een individu heeft, de gevolgen van zijn of haar gedrag en de waarde die het individu hieraan geeft (zie figuur 4).

Allereerst is er de gedragsruimte voor een individu, bestaande uit een objectieve gedragsruimte en een subjectieve gedragsruimte. Deze ruimte bepaalt de keuzes die een individu kan maken. De objectieve, daadwerkelijke ruimte die een individu heeft kan vertroebeld worden door de subjectieve ruimte. Individuen kunnen bijvoorbeeld niet op de hoogte zijn van bepaalde mogelijkheden. Doordat zij niet voldoende kennis hebben worden keuzes gemaakt die mét deze kennis wellicht een andere uitwerking zou hebben gehad.

Een bepaald gedrag heeft bepaalde gevolgen. Interventies hebben ook invloed op de gevolgen van gedrag. Deze veranderingen in de gevolgen hebben invloed op het gedrag. Bijvoorbeeld: bij het kopen van een auto met katalysator krijgt de consument een subsidie. Deze wetenschap beïnvloedt het koopgedrag van een individu. Gevolgen zijn echter niet altijd en overal bekend. Vaak moet men uitgaan van verwachtingen. Op basis van deze verwachtingen wordt gedrag wel of niet aangepast.

Belangrijk voor deze verwachtingen is de waarde die een individu hieraan geeft. Volgens Swanborn zijn dit “relatief abstracte doeleinden zoals die door een individu worden nagestreefd”. Het individu weegt de verwachtingen af tegen de eigen doeleinden en komt tot een bepaald gedrag.

Tenslotte geeft Swanborn aan dat ook achtergrondvariabelen een rol spelen. Hierbij kan in in het geval van een gemeente kan gedacht worden aan inwonertal of uitbreidingsmogelijkheden.

3.3 Mogelijkheden tot interventie

Het veranderen van gedrag bestaat uit het ondernemen van bepaalde activiteiten of het implementeren van bepaalde maatregelen. Deze interventie is opgesteld met een bepaald doel, namelijk het veranderen van de ongewenste situatie. Spit et al (2002) onderscheiden met betrekking tot ruimtelijke planning drie soorten instrumenten die kunnen worden ingezet om doelen te bereiken.

- Juridische instrumenten: bestaande uit wet en regelgeving, een instrumentarium dat ge- en verboden bezigt.
- Economische instrumenten: bijvoorbeeld financiële prikkels als subsidies, of heffingen bij een bepaald gedrag.
- Communicatieve instrumenten: door informatieoverdracht of afspraken wordt geprobeerd gedrag te wijzigen.

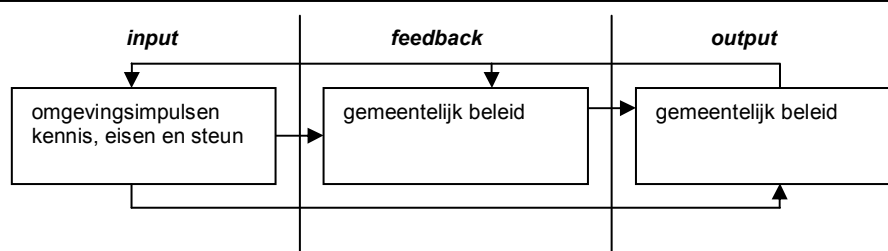
Deze eerste twee categorieën zijn van toepassing op de objectieve mogelijkheden en gedragsgevolgen. Onder informatieoverdracht vallen immateriële prikkels als communicatie en sturing via leren. Voor ruimtelijke planning wordt met name gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten (Spit et al. (2002)).

3.4 Doorwerking

Een belangrijk onderdeel van deze communicatieve instrumenten is het begrip doorwerking. Korthals Altes (1995) combineert bij de behandeling van dit begrip planning met communicatie. Daarbij maakt hij gebruik van bepaalde modellen die de relatie tussen de ‘lezer’ en de ‘auteur’ van een tekst bij communicatie representeren. Waar het om gaat is dat de auteur met de tekst, in dit geval een plan, de lezer wil beïnvloeden. Dit noemt Korthals Altes doorwerkingstrategie. In het plan verantwoordt de auteur zijn of haar keuzes. Deze verantwoording dient er vervolgens voor om de lezer te overtuigen van deze keuzes. Echter, de interpretatie van de lezer bepaalt uiteindelijk de keuze van de lezer. In dit verband valt doorwerking van een plan dus op te vatten als een onderdeel van een interventie.

Doorwerking is nauw verbonden met het maken van plannen. Voogd (1999) heeft het in dit kader over plannen die het handelen van anderen beïnvloeden, in plaats van het direct uitvoeren van de plannen. Het gaat bij doorwerking dan ook om “de vraag of in officiële documenten van bijvoorbeeld een gemeente het ruimtelijke beleid op een wijze omschreven die overeenkomt met de tekst of intenties uit het rijksbeleid” (Spit et al 2002). Het draait met andere woorden om de vraag of het Rijk met het uitspreken van bepaalde intenties uiteindelijk invloed heeft op de daadwerkelijke uitvoering van beleid en de inrichting van de ruimtelijke orde. Vanwege de relatief hoge mate van autonomie van bestuurslagen in de ruimtelijke ordening is doorwerking van groot belang

voor het Rijk. De relatie tussen overheidslagen laat zich het beste verklaren door de term beleidsnetwerk. Hierin staat vast dat een overheid zelden een bovengeschiede rol vervult (Voogd, 1995). Dat wil zeggen dat communicatieve instrumenten moeten zorgen voor beïnvloeding. Al met al kan geconcludeerd worden dat doorwerking geen robuust instrument is: "De beleidsmaker beschikt in het algemeen niet over de machtsmiddelen



Figuur 5: het gemeentelijk beleid en de verwerking van externe impulsen (uit: Spit et al, 2002)

om andere overheden over een breed veld te dwingen tot het overnemen van het rijksbeleid" (Spit et al, 2002).

Lagere overheden kunnen bij het overnemen van rijksbeleid kiezen uit drie opties (Spit et al, 2002)

- In plannen en beleidsnota's opnemen, resulterend in een papieren output
- In beleidskeuzes meewegen, resulterend in handelen van organisaties.
- In doelbereiking te meten, resulterend in een merkbare verandering van de feitelijke inrichting.

In ruimtelijke ordening is er vaak sprake van de tweede variant. Vanuit een bepaald plan wordt beoogd mede richting te geven aan de beleidsuitvoering van actoren (lees: gemeente). Dat dit echter niet bindend en ook wel aangeduid wordt als indicatief en stimulerend is wellicht veelzeggend over deze invloed van de Rijksoverheid. Hier zullen de caseonderzoeken uitsluitsel over geven.

Rijksbeleid vormt in zijn doorwerking een van de externe impulsen (zie figuur 5) op het gemeentelijke beleid. Dit gemeentelijke beleid moet uiteindelijk de het doel van de rijksinterventie bewerkstelligen, namelijk het vergroten van het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Wordt naast dit schema het overzicht van Swanborn gezet, dan kunnen deze externe impulsen worden gezien als contextvariabelen. Doelvariabele is het in de eerste plaats vergroten van het aandeel particulier opdrachtgeverschap. Directe invloed heeft het Rijk echter niet op deze materie. Daarom kan ook de het beïnvloeden van het gemeentelijke beleid als onderdeel van de doelvariabele worden gezien.

3.4 Inhoud van de interventie

In de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw' zegt het Rijk de zeggenschap te vergroten door de keuzevrijheden van consumenten groter te maken. Hiervoor is het noodzakelijk dat de eigen verantwoordelijkheid van consumenten ook groter wordt. Het Rijk richt zijn interventie op drie doelgroepen: marktpartijen, consumenten en gemeentelijke overheden.

De maatregelen die het Rijk uiteindelijk noemt in de Nota zijn summier. Er zijn slechts twee maatregelen specifiek gericht op particulier opdrachtgeverschap.

3.4.1 Particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld.

Het particulier opdrachtgeverschap wordt opgenomen als prestatieveld in het Rijksbeleidskader en er worden voorbeeldexperimenten gestimuleerd. Deze maatregelen zijn er direct op gericht om gemeentelijk beleid aan te passen. In de Nota staan voornemens om het prestatieveld te koppelen aan wettelijke maatregelen. Als voorbeeld wordt een wet op bevordering van particulier opdrachtgeverschap genoemd.

De eerste afspraken over particulier opdrachtgeverschap zijn gemaakt met de belangrijkste bouwgemeentes. Deze gemeentes zijn georganiseerd in stedelijke regio's. De in totaal 20 stedelijke regio's hebben in 2001 onder de naam verstedelijkingsafspraken, als onderdeel van de Vijfde Nota, de intentie uitgesproken om voor de periode 2005-2010 te zullen streven naar minimaal 33% particulier opdrachtgeverschap.

In 2005 zijn met deze regio's afspraken gemaakt onder de naam 'Convenanten Woningbouwafspraken 2005-2010'.² Deze afspraken zijn vooral ingezet om de stagnerende woningbouwproductie een impuls te geven. Onderdeel van deze afspraken zijn prestatieovereenkomsten die particulier opdrachtgeverschap moeten bevorderen. Door het zogenaamde besluit locatiegebonden subsidies (BlS) zijn gelden (in totaal 649,5 miljoen) vrij gemaakt voor stedelijke gebieden om de per gebied vastgestelde opgave te bewerkstelligen. Een deel (42,5 miljoen) daarvan is gereserveerd voor particulier opdrachtgeverschap, in de convenanten eigen bouw genoemd. Per regio is een bepaalde woningbouwproductie vastgesteld. Tevens is als onderdeel van deze productie een minimumeis aan particulier opdrachtgeverschap vastgesteld. Wordt deze minimumeis gehaald, dan keert de staat voor elke woning boven de minimumeis een bedrag van 1600,- uit aan de samenwerkende gemeentes in die regio's. Een CBS-statistiek, waarin het totaal aantal opgeleverde woningen per jaar wordt gedifferentieerd naar opdrachtgever, is de officiële meetstok voor het aandeel particulier opdrachtgeverschap.

3.4.2 Experimenten en voorbeeldprojecten

Voor de experimenten zouden gelden uit het ISV³ budget vrijkomen. Voor de uiteindelijke regie op deze experimenten is gebruik gemaakt van het SEV. Deze is in 2001 gestart met het opzetten van een zogenaamde proeftuin. In deze proeftuin worden experimenten en voorbeeldprojecten aan gemeentes tentoongesteld (SEV, 2005). Door het bundelen en uitwisselen van ervaringen van gemeentes dienen knelpunten en andere aandachtspunten duidelijk gemaakt te worden. Vanwege de noviteit van particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid diende de proeftuin als eye-opener voor gemeentes. Volgens het SEV wordt er gewerkt aan

² Voor een overzicht van relevante passages uit deze convenanten: zie Bijlage 2.

³ Zie gegevens van deze CBS statistiek, Bijlage 3.

⁴ ISV: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

⁵ De SEV (voorheen de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) werkt aan maatschappelijke woningvraagstukken in de vorm van voorstudies, experimenten en adviezen. Het is een onafhankelijke organisatie en presenteert zichzelf als innovatieplatform.

een cultuuromslag bij gemeentes die, op het moment van introductie, niet ingesteld zijn op een burger die zijn of haar eigen woning wil bouwen. Intussen is de proeftuin particulier opdrachtgeverschap opgehouden te bestaan.

3.4.3Overig

Van direct van belang voor gemeentes, maar niet vermeld in de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw' is de nieuwe grondexploitatiewet. In deze wet kunnen gemeentes meer invloed uitoefenen op gronden die niet in hun bezit zijn. Via het bestemmingsplan kunnen bijvoorbeeld voor kavels eisen gesteld worden door verschillende categorieën woningen voor de bouwlocatie vastleggen, namelijk sociale woningbouw en vrije kavels voor particulier opdrachtwerkgeverschap (VROM, 2001). Deze wet is inmiddels goedgekeurd door het kabinet, echter nog niet door de Tweede kamer. Daarom is deze maatregel dan ook nog niet van toepassing voor dit onderzoek.

Naast de directe maatregelen die gericht zijn op het beïnvloeden van het gemeentelijke beleid noemt het Rijk ook maatregelen die niet direct gericht zijn op het beïnvloeden van gemeentes maar zich vooral richten op de mogelijkheden van de consument. Deze maatregelen richten zich met name op de eerder genoemde vereenvoudiging en betere handhaving van bouwregelgeving en een transparanter en afgeslankt welstandstoezicht.

Als een soort van controle wordt voorgesteld om voor de zogenaamde ISV⁶ gemeentes een woonvisie verplicht te stellen. Zo'n woonvisie "verschafft vanuit regionaal perspectief inzicht in de te realiseren prestaties ten aanzien van de in het rijksbeleidskader genoemde onderwerpen" (VROM, 2000). Inmiddels is bij de herziening van de Woningwet, die deze verplichting in zich op zou moeten nemen, dit onderdeel geschrapt. Dit wil echter niet zeggen dat deze gemeentes niet over een woonvisie beschikken. Al sinds vele jaren een behoort een soortgelijk volkshuisvestingsplan tot het scala van beleidsplannen binnen de gemeentelijke overheid (Voogd, 1999).

3.5 Ervaringen met particulier opdrachtgeverschap tot nu toe

In hoofdstuk 2 is reeds aandacht gegeven aan de relatie tussen overheidsinterventie en doelvariabele. In dit geval is het aandeel particulier opdrachtgeverschap de doelvariabele. In de figuur blijkt dat deze variabele niet alleen beïnvloed wordt door de overheidsinterventie, maar ook door andere variabelen. Tevens kunnen interventies ook uitwerking hebben op andere effecten. In deze paragraaf worden een aantal elementen behandeld kunnen worden gezien als neveneffecten.

Particulier opdrachtgeverschap heeft niet alleen als effect dat consumenten meer zeggenschap en keuzevrijheid krijgen. Uit onderzoek van het Rigo (2003) blijkt dat particulier opdrachtgeverschap ook andere effecten heeft:

- Aandacht van bewoners voor eigen woning: versterkt waardering en verantwoordelijkheid;
- Aandacht voor (ontwerpen en beheren van) de woonomgeving: duurzame betrokkenheid;
- Kwaliteit van woningen neemt toe;
- Stimulans voor de omgeving;
- Voorbeeldfunctie van projecten: aantoonbaar dat zelf initiatief nemen mogelijk is;

⁶Deze gemeentes zijn: Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo O, Hertogenbosch 's-, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

- Initiatieven bevorderen de differentiatie (woningtypen, prijsklassen en bouwvormen);
- Behoud of aantrekken van midden- en hogere inkomensgroepen;
- Kansen voor bijzondere doelgroepen;
- Vergroot het draagvlak van de buurt voor vernieuwing;
- Initiatieven zijn een impuls voor fysieke én sociale vernieuwing;

stadsgewest	totaal gerealiseerde woningen	totaal gerealiseerde woningen in particulier opdrachtgeverschap	percentage woningen gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap
Groningen	1056	103	10
Leeuwarden	486	28	6
Zwolle	931	26	3
Enschede	565	60	1
Apeldoorn	749	120	16
Arnhem	331	4	1
Nijmegen	749	49	7
Amersfoort	637	36	6
Utrecht	3697	25	1
Amsterdam	3037	130	4
Haarlem	125	47	37
Leiden	1013	28	3
's-Gravenhage	3982	49	1
Rotterdam	5394	304	6
Dordrecht	637	20	3
Breda	722	85	12
Tilburg	699	36	5
's-Hertogenbosch	614	43	7
Eindhoven	1198	107	9
Geleen/Sittard	439	99	23
Heerlen	727	135	19
Maastricht	571	52	9

Tabel 2: percentage particulier opdrachtgeverschap in grootstedelijke agglomeraties in 2001 (bron: CBS, 2005)

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

- Toename van eigenwoningbezit en vermogensbezit;
- Positieve invloed op de arbeidsparticipatie (een inkomen en daarmee het verwerven van een baan is voor eigenbouw noodzakelijk);
- Eigenbouw (een deel zelf bouwen) is veelal bouwen met en voor elkaar en daardoor betaalbaar;
- Niet zozeer duur en complex, als wel betaalbaar, innovatief en met bouwtempo;
- Mogelijk binnen stedenbouwkundige randvoorwaarden, ook binnen hoge dichtheden.

In deze opsomming van positieve effecten wordt vooral gekeken naar de invloed van particulier opdrachtgeverschap op de omgeving. In dit licht kan particulier opdrachtgeverschap ook gezien worden als een middel om andere doelstellingen te halen.

Echter, ook negatieve neveneffecten worden gesignaleerd. Zo blijkt uit een onderzoek van de provincie Friesland (Hartman et al, 2005) dat particulier opdrachtgeverschap de ruimtelijke kwaliteit geen impuls geeft. Cases in dit onderzoek hebben laten zien dat particulieren voor veilige opties kiezen uit diverse catalogi, een ontwikkeling die een negatieve invloed heeft op de eigen identiteiten

In stedelijke gemeentes is het aandeel particulier opdrachtgeverschap laag, zeker in vergelijking tot plattelandsgemeentes. In deze stedelijke gebieden is sprake van een overspannen woning- en grondmarkt. Woningen en grond zijn schaars, met als gevolg dat deze artikelen, zeker op een individuele schaal, moeilijk verkrijgbaar zijn tegen een hoge prijs. Maar niet alleen op individuele schaal is het realiseren van een woning een moeizaam karwei. Eerder is aangegeven dat nieuwbouw van woningen in het laatste decennium ver achter de gestelde doelstellingen blijft. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het realiseren van woningen op een grotere schaal ook problemen oplevert.

Vooraf in stedelijke gebieden wordt een laag aandeel particulier opdrachtgeverschap gehaald. Uit cijfers van het CBS (2005) blijkt dat in 2001, het jaar na het uitkomen van de Nota Wonen in de 21^e eeuw, dat in stedelijke agglomeraties gemiddeld nog geen 9 % van de totaal gerealiseerde woningen in particulier opdrachtgeverschap zijn gerealiseerd (zie Tabel 2).

Uit een onderzoek van Rigo eind jaren negentig blijkt dat particulier opdrachtgeverschap te maken heeft met een veelvoud aan knelpunten.

- Het aanbod van bouwgrond voor vrije kavels is te laag. Vaak is deze reeds verdeeld onder ontwikkelaars
- De grondprijzen zijn door grondprijsmethodieken voor particulieren te hoog.
- Het grondexploitatiesaldo ligt laag, doordat uitgifte van vrije kavels vaak een lagere dichtheid oplevert.
- Ruimtebeslag is door het uitgeven van meer vrije kavels te hoog
- Ruimtelijke kwaliteit is minder te reguleren. Vooral een angst voor zogenaamde Belgische toestanden.
- Regelgeving is niet afgestemd op particulier opdrachtgeven. Het bouwbesluit belemmert, vooral de milieuduurzaamheid van particulier opdrachtgeverschap is laag.

hoofdstuk 4 case studies

In dit hoofdstuk worden de case onderzoeken beschreven. Deze cases zijn onderzocht om met het volgende doel:

“Te verkennen hoe stedelijke gemeentes invulling geven aan het doel om in 2005 33 % van de nieuw te bouwen woningen te realiseren door particulier opdrachtgeverschap en om eventuele verschillen in deze invulling per gemeente proberen te verklaren.”

Hiervoor zullen de cases per stuk worden onderworpen aan de vragen zoals gesteld in hoofdstuk 1. Een van deze vragen gaat over de inhoud van de interventie van het Rijk. Deze interventie, die zich richt op het vergroten van het particulier opdrachtgeverschap, houdt kort samengevat het volgende in:

- Het doen van experimenten en voorbeeldprojecten om betrokkenen kennis te laten nemen van de mogelijkheden en knelpunten van particulier opdrachtgeverschap.
- Het maken van prestatieafspraken waarin na het behalen van een vastgesteld aantal een bedrag wordt uitgekeerd aan de verantwoordelijke gemeente of het regionale samenwerkingsverband waarin zij participeren.
- Doorwerking van de Nota ‘Wonen in de 21^e eeuw’

Andere vragen in het onderzoek gaan over de gemeentelijke situatie. In dit hoofdstuk worden deze als volgt beschreven. Allereerst zal per case de feitelijke situatie worden weergegeven met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap. Hierin worden achtereenvolgens behandeld:

- het startpunt van particulier opdrachtgeverschap het gemeentelijke beleid,
- de ambities in het gemeentelijke beleid,
- de voornemens over hoe deze ambities zouden moeten worden behaald
- een uitgebreid overzicht van particulier opdrachtgeverschap in de betreffende gemeente bestaande uit:
 - een tabel met CBS gegevens over particulier opdrachtgeverschap in de tijdperiode 2000-2005 (mei)
 - een overzicht van projecten en nieuwbouwlocaties waar particulier opdrachtgeverschap een rol speelt
 - samenwerking tussen corporaties en marktpartijen.

Vervolgens zal per thema worden besproken welke zaken invloed hebben gehad op de huidige stand van zaken met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap in de onderzochte gemeente. Allereerst komen daarin de door het Rijk ingezette instrumenten aan de orde.

Echter, ook de contextvariabelen hebben invloed op het gemeentelijke beleid. Deze zijn tijdens de case onderzoeken naar voren gekomen en zullen aansluitend aan de Rijksinterventie worden besproken.

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

4.1 Case 1: Leeuwarden

4.1.1 Startpunt

Particulier opdrachtgeverschap is in Leeuwarden vóór het uitkomen van de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw' op de beleidsagenda gekomen. Vanaf 1996 is de gemeente naar eigen zeggen bezig met het maken van een inhaalslag in de woningbouwproductie. Eén van de doelen was destijds om de woningbouwproductie met name te richten op het hogere inkomenssegment. Het aanbod van woningen in Leeuwarden bestond op dat moment voor een groot deel uit sociale woningen. De vraag naar duurder woningen werd beantwoord in de omliggende dorpen. Om deze trend te wijzen zette de gemeente Leeuwarden in op particulier opdrachtgeverschap in de vorm van vrije kavelluitgifte.

4.1.2 Beleidsvaststelling

In het Woonplan Leeuwarden (2004) is de ambitie neergelegd om jaarlijks 30 % van de totale nieuwbouw in particulier opdrachtgeverschap te realiseren. De gemeente zegt dit te willen realiseren in alle verschillende vormen, voor alle inkomenssegmenten, en op elk mogelijk denkbare locatie. Doelstelling nummer vijf in dit woonplan is: "Meer keuzevrijheid voor de woonconsument". Daarboven staat echter de doelstelling "blijven bedienen van de woningvraag van huishoudens met midden en hoge inkomens". Daarnaast heeft de gemeente een uitgebreid jaarlijks onderzoek, een woningmarktmonitor, waarin onder andere demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in de woningvoorraad en trendprognoses staan. Via deze monitoring hoopt de gemeente een goed beeld te krijgen van de mogelijke vraag naar particulier opdrachtgeverschap en daarop mogelijkheden aan te passen.

4.1.3 Stand van zaken

Voorlopig komt particulier opdrachtgeverschap vooral in de vorm van traditionele kavelbouw voor. De Vinex locatie Zuiderburen is de plek waar in Leeuwarden het particulier opdrachtgeverschap een kans krijgt. Op deze locatie, inmiddels in de derde en laatste fase van uitvoering beland, is vooral gemikt op een divers woonmilieu, met aandacht voor het midden en hoge inkomenssegment. In de eerste fase zijn woningen projectmatig opgeleverd. Bij de ontwikkeling van de tweede fase, in 2001, zijn veel woningen door particulieren gebouwd. Deze vraag naar vrije kavels is door de gemeente Leeuwarden gehonoreerd. Deze ontwikkeling valt ook statistisch gezien op. De gegevens van het CBS (zie tabel 3) laten zien dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap vanaf 2002 rond de 20% schommelt. Ook in het jaar 2005 lijkt de gemeente Leeuwarden een vergelijkbaar percentage te

nieuwbouwwoningen, percentage PO			
	TOTAAL	PO	%
2000	405	44	10,9
2001	486	28	5,8
2002	261	55	21,1
2003	284	56	19,7
2004	314	60	19,1
2005 (mei)	139	21	15,1
	1889	264	14,0

Tabel 3: Particulier opdrachtgeverschap als percentage van totaal aantal gerealiseerde woningen in de gemeente Leeuwarden (Bron: CBS, 2005)

halen.

In de toekomst wil de gemeente in de uitbreidingswijken Blitsaerd en Zuidlanden doorgaan met deze vorm van particulier opdrachtgeverschap. Op het gebied van collectief particulier opdrachtgeverschap is de gemeente in een vergaand stadium bij de ontwikkeling van zogenaamde buitenplaatsen in de wijk Zuiderburen. Bij dit project geeft de gemeente aan in welke stijl de buitenplaatsen moeten worden opgeleverd. Volgens de gemeente is er meer dan voldoende interesse in deze buitenplaatsen.

Afspraken met corporaties over particulier opdrachtgeverschap zijn er niet. Voor particulier opdrachtgeverschap binnen de bestaande stad denkt de gemeente voorlopig mogelijkheden genoeg te hebben in de vorm van de eerder genoemde oude scholen. Mochten deze projecten doorgaan in de vorm van collectief opdrachtgeverschap dan dient dit vooral om ervaring op te doen met deze specifieke vorm van binnenstedelijk ontwikkelen.

Met marktpartijen heeft de gemeente niet veel problemen gehad. Slechts op een gedeelte in het plan Zuiderburen waar aannemers de kavels in bezit hebben, is er sprake van stilstand. Volgens de gemeente komt dit doordat particulieren alleen bij deze aannemers kunnen bouwen voor een te hoge prijs. Inmiddels heeft de gemeente ingegrepen en geëist dat voor december 2005 er gebouwd moet worden. Voor een nieuw te ontwikkelen wijk, Zuidlanden, is met projectontwikkelaars de afspraak gemaakt om 10 % van de kavels uit te geven voor particulier opdrachtgeverschap. de gemeente merkt op dat het tot stand komen van deze afspraak de nodige moeite heeft

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

gekost.

4.2 Case 2: Groningen

4.2.1 Startpunt

In 2000 zijn in de gemeente Groningen van de (slechts) 293 opgeleverde woningen 79 gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap (CBS, 2005, zie ook tabel 4). Dit is een percentage van 27,0. Dit hoge percentage particulier opdrachtgeverschap heeft te maken met de realisatie van enkele projecten⁷ aan de randen van Groningen. Bij de voorbereiding van deze projecten is besloten om een deel hiervan door middel van vrije kaveluitgifte te verkopen. Hiermee werd een poging gedaan om tegemoet te komen aan bepaalde behoeftes onder bepaalde inkomenssegmenten. Tevens zijn er in het begin van de jaren negentig een aantal projecten⁸ geïnitieerd door particulieren die te typeren zijn als collectief particulier opdrachtgeverschap. De gemeente heeft zich bij deze projecten passief opgesteld en typeert de projecten als incidenteel.

4.2.2 Beleidsvaststelling

Vanuit de gemeentelijke nota "Stad van straks; het ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing" uit 1999 is 'projectontwikkeling door bewoners' op de beleidsagenda gekomen. Deze projectontwikkeling was met name geïntroduceerd om maatwerk in de woningbouw voor bepaalde doelgroepen te realiseren. Hiervoor diende een zogenaamd initiatievenbeleid te worden opgesteld.

In december 2001 is vanuit de gemeenteraad het uitvoeringsplan initiatievenbeleid vastgesteld. Deze nota is samengesteld in opdracht van de gemeente Groningen, woningcorporatie Nijestee en de Vereniging van Huiseigenaren Oosterpoort⁹. Intussen was de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw' uitgekomen, waarin particulier opdrachtgeverschap ook vanuit het Rijk op de beleidsagenda was gezet. Uit een gemeentelijk woningbehoefte onderzoek (gemeente Groningen, 2001) in 2001 bleek dat maar liefst 58 % van aspirant verhuizers in Groningers geïnteresseerd was in particulier opdrachtgeverschap. Doel van het beleid was dan ook om "particulier aspirant kopers de mogelijkheid te bieden opdrachtgever te zijn".

Vanuit de behoefte in de markt en het richtgetal van het Rijk oordeelde de gemeente dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de gemeente omhoog moest. Op drie fronten trok de gemeente ten strijde. Ten eerste moest de vrije kavel uitgifte in de meerjarenprogrammaring voor de woningbouw structureel worden verhoogd. Ten tweede diende de dienst RO/EZ woningbeheerders en woningontwikkelaars aan te sporen meer consumentgericht te ontwikkelen en te renoveren. Als laatste wordt aandacht gegeven aan het collectieve particuliere opdrachtgeverschap. Om dit soort initiatief structureel en op grote schaal mogelijk te maken diende beleid te worden ontwikkeld.

⁷ Buitenhof, Zilvemeer, Piccardhof, De Held II

⁸ Wassenberghstraat, Kwintterrein, de Meeuwen

⁹ De Vereniging Huiseigenaren Oosterpoort was de drijvende kracht achter de realisatie van collectief opdrachtgeverschap op het Kwintterrein

nieuwbouwwoningen, percentage PO			
	TOTAAL	PO	%
2000	293	79	27,0
2001	1053	101	9,6
2002	1003	55	5,5
2003	465	32	6,9
2004	424	24	5,7
2005 (mei)	61	7	11,5
	3299	298	9,0

Tabel 4: Particulier opdrachtgeverschap als percentage van totaal aantal gerealiseerde woningen in de gemeente Groningen (Bron: CBS, 2005)

Belangrijk onderdeel in deze beleidsontwikkeling was het oprichten van een Centrum voor Particuliere Bouw (CPB). Door het oprichten van dit Centrum diende een basis gelegd te worden om woningbouw vanuit de vraagkant te benaderen. Het CPB is vooral bedoeld om burgers en maatschappelijke organisaties uit te nodigen om initiatieven te ontplooiën. Hiertoe is door woningcorporatie Nijestee en de gemeente Groningen aan het CPB een lening verschaft van 750.000 gulden. Daarnaast is afgesproken dat beide geldschieters elk jaar tenminste één bouwlocatie met een minimale projectomvang van 25 woningen ter beschikking stellen aan het CPB.

4.2.3 Stand van zaken.

Cijfers uit het CBS laten zien dat het aandeel particulier opdrachtgeverschap na 2000 ver onder de 33 % blijft (zie tabel 4). Op het eerste gezicht lijkt particulier opdrachtgeverschap op een laag pitje te staan. Opvallend is vooral dat de woningbouwproductie van de gemeente Groningen vanaf 2002 gehalveerd is.

Inmiddels is het CPB in 2002 opgericht onder de naam KUUB. KUUB omschrijft zichzelf als “ANWB voor u als zelfbouwer in de wereld van de bouw”. Het KUUB dient als aanspreekpunt en begeleidt particulieren op verschillende manieren. De afspraak van het jaarlijks aan KUUB ter beschikking stellen van 25 kavels wordt zowel door de gemeente en Nijestee niet nagekomen. Als voornaamste reden wordt aangegeven dat er eenvoudigweg niet voldoende grond in handen is om uit te geven. De grond die wel in gemeentelijk bezit is ligt binnen de bestaande stad. Op deze locaties is particulier opdrachtgeverschap volgens de gemeente geen optie.

Er zijn twee projecten in de vergevorderde fase waarin particulier opdrachtgeverschap een belangrijke rol speelt. In woningbouwproject ‘de Linie’, onderdeel van het plan ‘Europapark’, heeft een groep particulieren zich georganiseerd onder de naam ‘Particulier Ontwikkelen de Linie’. Deze groep, waarvan veel leden deel uit hebben gemaakt van een eerder collectief initiatief¹⁰, hebben een architect ter hand genomen die een basiswoning heeft ontworpen. Inmiddels is dit ontwerp goedgekeurd en hebben de toekomstige bewoners de woning naar hun wensen aangekleed. Het gaat om de bouw van 18 woningen. De rol van het KUUB beperkt zich tot het voorzitten van vergaderingen

De nieuwbouwlocatie Reitdiep is toe aan fase II. In deze fase, die 500 woningen op moet leveren, gaat het KUUB 20 kavels ontwikkelen in gezamenlijk particulier opdrachtgeverschap. Een architectenbureau heeft twee typen woningen ontworpen, die naar eigen smaak kunnen worden aangepast. De gemeente heeft in een stedenbouwkundig plan aangegeven wat de mogelijkheden zijn.

¹⁰ namelijk de Vereniging Huiseigenaren Oosterpoort

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Verder is het KUUB bezig met het ontwikkelen van zogenaamde FLEX-woningen in de wijk Corpus den Hoorn. Dit project is nog in de voorbereidingsfase. Ook hier zal het gaan om een basiswoning die naar de eisen van de consument zal worden ingericht. In totaal moeten er 53 woningen worden opgeleverd.

Ook zijn bouwlocaties aan de Veenweg en aan de Eelderweg in ontwikkeling waar kavels vrij worden uitgegeven. De gemeente wijst er echter op dat deze mogelijkheid met name vraag onder de hogere inkomens dient te bevredigen.

Voor het voormalig scheikundige laboratorium aan de Bloemsingel onderzoekt het KUUB samen met de provincie Groningen en een groep initiatiefnemers 'het Pamflet' de mogelijkheden om dit pand te hergebruiken. Het gaat hier om een herbestemming van een al bestaand gebouw, met een culturele invulling.

In de toekomst is er de uitbreidingswijk Meerstad. In 2008 moeten de eerste woningen opgeleverd worden. Hierover zijn afspraken gemaakt. Grond zit in het samenwerkingsverband tussen projectontwikkelaars, gemeentes en provincie. Een derde van de beschikbare kavels zullen voor particulieren worden uitgegeven. Deze afspraak kwam volgens de gemeente verassend eenvoudig op papier. Echter, de gemeente ontbreekt het aan mogelijkheid om daarin enigszins sturing aan te geven. Met Meerstad moet de woningproductie op niveau komen, en daarmee ook het aandeel particulier opdrachtgeverschap.

Voor externe partijen hanteert de gemeente vooral een communicatieve strategie. Afspraken met projectontwikkelaars en corporaties zijn er, met uitzondering van Nijestee niet. In wijkvernieuwing zijn echter voorbeelden dat corporaties uit eigen wil het KUUB heeft ingehuurd voor de nodige knowhow om particulier opdrachtgeverschap ook hier uit te voeren. Marktpartijen worden erop gewezen dat er bij consumenten duidelijk vraag is naar meer inspraak over de te betrekken woning. Dit leidt echter vooralsnog tot consumentgericht bouwen, in plaats van particulier opdrachtgeverschap zoals dit gedefinieerd is door het Rijk.

Met omliggende gemeentes wordt geprobeerd afspraken te maken over afstemming op de woningmarkt. De provincie Groningen helpt daarbij, maar laat het begrip particulier opdrachtgeverschap in deze afstemming links liggen. Echter, in de provinciale Nota "Bouwen en Wonen 2002-2006" wordt, geheel in navolging van de Nota Wonen in de 21^e eeuw, de consument centraal gesteld. Daarbij ziet de provincie particulier opdrachtgeverschap

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

als belangrijk middel om de woonkwaliteit in stedelijke gebieden te verhogen. Daarom stelde de provincie dat “voor de planperiode van de nota Bouwen en Wonen (2002 t/m 2006) minimaal 40% van de nieuwbouw in de koopsector in de steden langs deze weg moet worden gebouwd”. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de handelwijze van de provincie afwijkt van de geschreven ambities.

Met het Rijk zijn in het Convenant woningbouwafspraken 2005-2009 ook afspraken gemaakt in het kader van particulier opdrachtgeverschap. Voor de regio Groningen Assen een percentage van 16,3 % vastgesteld.

4.3 Case 3 Alkmaar

4.3.1 Startpunt

In Alkmaar was in 2000 sprake van een percentage particulier opdrachtgeverschap van 1,0 % (zie tabel 5). Dit lage percentage particulier opdrachtgeverschap heeft zich in de daarop volgende jaren wisselend ontwikkeld. In het gemeentelijke beleid is particulier opdrachtgeverschap niet opgenomen.

4.3.2 Stand van zaken

Binnen de gemeente Alkmaar is er nauwelijks aandacht voor particulier opdrachtgeverschap. Ook in de omgeving van Alkmaar ligt het aandeel particuliere opdrachtgeverschap laag. Volgens de gemeente omdat vooral de vraag naar particulier opdrachtgeverschap laag is.

Een belangrijkste verklaring voor de lage attentiewaarde in het gemeentelijke beleid van particulier opdrachtgeverschap komt doordat de gemeente zich vooral richt op het bouwen van woningen. Door een achterliggende woningbouwproductie en een naar eigen zeggen ‘mindere economische situatie’ is het accent in het beleid komen te liggen op de kwantiteit van woningen.

nieuwbouwwoningen, percentage PO

	TOTAAL	PO	%
2000	209	2	1,0
2001	149	8	5,4
2002	813	100	12,3
2003	965	51	5,3
2004	137	15	10,9
2005 (mei)	181	2	1,1
	2454	178	7,3

Tabel 5: Particulier opdrachtgeverschap als percentage van totaal aantal gerealiseerde woningen in de gemeente Alkmaar (Bron: CBS, 2005)

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Daarnaast geeft de gemeente aan dat met name het grondbezit de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap belemmert. De gemeente Alkmaar heeft vrijwel geen grond in de uitlegebieden in bezit. Het uitgeven van vrije kavels behoort dan ook niet tot de mogelijkheden van de gemeente.

In het convenant Woningbouwafspraken Noord Holland is de minimumeis voor de gemeente Alkmaar neergelegd op 10,2 % van het totale aantal jaarlijks gereedgemelde woningen. De gemeente ziet hierin echter geen directe aanleiding om particulier opdrachtgeverschap op te nemen in het gemeentelijke beleid.

4.4 Case 4: Apeldoorn

4.4.1 Startpunt

Voor het jaar 2000 heeft de gemeente Apeldoorn zich niet structureel bezig gehouden met particulier opdrachtgeverschap in haar beleid. Wel is er op ad-hoc basis meegewerkt aan enkele initiatieven. In 2002 is in de gemeentelijke woonvisie invulling gegeven aan particulier opdrachtgeverschap. In het kader van het vergroten van keuzevrijheid ziet de gemeente "particulier opdrachtgeverschap als een adequaat instrument om aan te sluiten op de vraag en invulling te geven aan het vergroten van de keuzevrijheid van de woonconsument" (Dienst ROW, 2002).

4.4.2 Beleidsvaststelling

In de gemeentelijke woonvisie wordt aangegeven dat er vanwege het grote belang en de complexiteit van het thema een apart beleid geformuleerd zal worden over particulier opdrachtgeverschap. Dit beleid is in maart 2004 vastgesteld in de kaderstellende beleidsnotitie "Particulier opdrachtgeverschap in Apeldoorn" (Huizing en Kastein, 2004). Hierin wordt gesteld dat de gemeente Apeldoorn tot 2010 minmaal eenderde van de haar nieuwbouwpoging via particulier opdrachtgeverschap wil realiseren. Opgemerkt wordt dat particulier opdrachtgeverschap als middel wordt gezien om ook andere doelstellingen uit de woonvisie te behalen.

Van alle te realiseren woningbouwlocaties is in het gemeentelijke woningbouwprogramma berekend dat maximaal 32,5 % van het totale woningbouwprogramma via particulier opdrachtgeverschap kan worden gerealiseerd. Opgemerkt wordt dat de zogenaamde sub-urbane en landelijke woonmilieutypen oververtegenwoordigd zijn en dat de categorie vrije sector eveneens enigszins oververtegenwoordigd is. Echter, de gemeente stelt zichzelf ten doel dat particulier opdrachtgeverschap mogelijk moet zijn voor alle typen woonmilieus, alle financieringssegmenten en zowel koop- als huurwoningen. Randvoorwaarden zijn er wel: ontwikkeling van woningen moeten binnen de kaders van de zogenaamde woonatlas¹¹ blijven.

Speerpunt in het beleid is het collectieve opdrachtgeverschap. Een projectgroep voor collectief particulier opdrachtgeverschap zorgt voor de implementatie van het vastgestelde beleid. Deze groep bestaat uit de

¹¹ De woonatlas dient als strategische achtergrondinformatie voor alle partijen en disciplines binnen de gemeente (wonen, stedenbouw, samenleving, grondbedrijf, groen, milieu). Door de woningbouwplannen te volgen, kan bepaald worden of de gestelde beleidsdoelen gehaald worden en of de woningbouwplannen bijgesteld moeten worden. Tevens wordt de woonatlas door de gemeente gebruikt om de woningbouwprogramma's te toetsen (gemeente Apeldoorn, 2001)

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

gemeentelijke diensten 'Ruimtelijke Ordening en Wonen' en 'Grond, Economie en Projecten'. Ook een woningcorporatie neemt zitting in de groep.

De gemeente noemt een aantal aandacht punten om particulier opdrachtgeverschap in de gemeente te vergroten.

- Het stimuleren en organiseren van de vraag, door het oprichten van een onafhankelijke organisatie
- Het opzetten van een communicatiecampagne en het vestigen van een loket waar particuliere opdrachtgevers terecht kunnen.
- Professionele ondersteuning van vooral collectieve opdrachtgevers.

Uitgegaan wordt van een groei-model. De gemeente Apeldoorn gaat er van uit dat het ombuigen van de vraag naar particulier opdrachtgeverschap de nodige tijd zal kosten. In de woorden van Kuenzli: de oude bouwkolom is alom vertegenwoordigd. Door deelname aan de proeftuin particulier opdrachtgeverschap hoopt de gemeente

nieuwbouwwoningen, percentage PO			
	TOTAAL	PO	%
2000	525	55	10,5
2001	749	120	16,0
2002	396	66	16,7
2003	467	73	15,6
2004	730	62	8,5
2005 (mei)	118	14	11,9
	2985	390	13,1

Tabel 6: Particulier opdrachtgeverschap als percentage van totaal aantal gerealiseerde woningen in de gemeente Apeldoorn (Bron: CBS, 2005)

Apeldoorn dit te versnellen. De gemeente geeft overigens in de beleidsnotitie aan dat de ambitie volgens dit groei-model in 2005 niet gehaald zal worden.

Met woningcorporaties en projectontwikkelaars gaat de gemeente in gesprek over eventuele afspraken. Voor corporaties stelt de gemeente prestatieafspraken voor. Bij de projectontwikkelaars zal de gemeente aandringen op het zoveel mogelijk consumentgericht ontwikkelen van met name rijtjeshuizen en appartementen.

4.4.3 Stand van zaken

Particulier opdrachtgeverschap bestaat vooralsnog vooral uit traditionele kavelbouw. Van oudsher bestaat er in Apeldoorn ook een bepaalde traditie in deze kavelbouw. Tot 2000 heeft de gemeente zich niet bemoeid met particulier opdrachtgeverschap. De 10,5 % particulier opdrachtgeverschap in dat jaar bestond dan ook voor het overgrote deel uit deze traditionele kavelbouw.

¹²Regeling stimuleringsbijdrage pilots Collectief Particulier Opdrachtgeverschap

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Op het moment van schrijven is de gemeente bezig met een tiental projecten, die allen vallen onder de categorie collectief opdrachtgeverschap. Voorlopig heeft de groep zich vooral bezig gehouden met spontane initiatieven. Deze zitten allen in een verschillende fase. Ter stimulering van collectief opdrachtgeverschap bestaat er een gemeentelijke subsidieregeling¹² van maximaal 10.000 per initiatief.

Inmiddels zijn er een aantal projecten gaande waarin door collectief opdrachtgeverschap woningen worden opgeleverd. De projecten bevinden zich in verschillende fases.

Stichting "Onze Woonwens" bevindt zich in een vergevorderd stadium van de planontwikkeling. Deze stichting, opgericht door twee particuliere initiatiefnemers, ontwikkelt voor 12 zogenaamde patiowoningen in de uitbreidingswijk Zuidbroek. De stichting richt zich op 55-plussers. Inmiddels wordt met tien belangstellenden het ontwerp van de woning bepaald. In samenwerking met een gespecialiseerd projectbureau zullen naar verwachting in mei 2007 de woningen opgeleverd worden.

Ook is er een groep ouders, onder de naam 'Ons huis', die voor zes zorgafhankelijke kinderen één huis wil realiseren. De gemeente heeft inmiddels een andere kavel gevonden voor de groep in het zuidelijke deel van plangebied Groot Zonnehoeve.

Verder zijn er nog drie projecten gaande, allen op initiatief van particulieren. De gemeente probeert deze projecten zoveel mogelijk te steunen, bijvoorbeeld door het voeren van een artikel 19 procedure, of door het beschikbaar stellen van de benodigde kavels.

Voorlopig concentreert de gemeente zich vooral op die locaties waar grond in het bezit is. Gevolg hiervan is dat juist binnenstedelijk geen mogelijkheid is om particulier opdrachtgeverschap te realiseren.

De gemeente geeft duidelijk aan waar de mogelijkheden liggen voor particulier opdrachtgeverschap. Via een speciale website, waarin vooral collectief opdrachtgeverschap wordt voorgelicht, kunnen particulieren kijken op welke locaties mogelijkheden bestaan.

De gemeente is door het Rijk uitgenodigd om in de proeftuin deel te nemen. Samen met andere gemeentes wordt hierdoor ook informatie uitgewisseld. Met het Rijk zijn in het verstedelijkingsafspraken gemaakt, ook over particulier opdrachtgeverschap. In de vervolgaafspraken daarop, het convenant Woningbouwafspraken 2005-2009, is vastgesteld dat in de Stedendriehoek¹³ een percentage van 12,3 particulier opdrachtgeverschap behaald moet worden.

De aantallen, de 33% aangegeven door het Rijk, en de 32% berekend door de gemeente zelf, zijn naar eigen

¹³De stedendriehoek is een stedelijke regio bestaande uit de gemeentes Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

zeggen tot nu toe niet haalbaar. Bij het stellen van deze ambitie is echter rekening gehouden met de tijd die een cultuuromslag, zoals die noodzakelijk is bij particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente Apeldoorn probeert corporaties afspraken te maken over de te realiseren woningen in eigen bouw.. Met twee van de vier corporaties in de gemeente Apeldoorn zijn inmiddels prestatie afspraken gemaakt: van nu tot 2010 worden twee experimenten gedaan, waar de corporatie 'iets' doet met particulier opdrachtgeverschap. Enthousiast zijn de corporaties volgens de gemeente niet, omdat particulier opdrachtgeverschap bij sociale woningbouw naar het idee van de corporaties geld zal kosten.

Ook met projectontwikkelaars wenst de gemeente dergelijke afspraken te maken. Het valt de gemeente echter op dat projectontwikkelaars eigenwijs zijn in hun ideeën over particulier opdrachtgeverschap en meer zien in consumentgericht bouwen.

4.5 Case 5: Zwolle

4.5.1 Startpunt

De gemeente geeft aan dat particulier opdrachtgeverschap geen topprioriteit is. Toch wordt er in de gemeentelijke woonvisie uit 2004 hieraan aandacht gegeven. Echter, ook voor het uitkomen van deze woonvisie was er in Zwolle al sprake van vrije kaveluitgifte.

4.5.2 Beleidsvaststelling

In de Woonvisie 2005 -2010 is het differentiëren van de woonmilieus één van de doelstellingen. In deze opgave past ook particulier opdrachtgeverschap. Mede daarom wordt een deel van de kavels in de uitbreidingswijk Stadshagen II vrij uitgegeven. Dit is met name bedoeld om in te springen op de vraag naar duurdere woningen. Ook in het verleden heeft de gemeente op deze wijze kavels uitgegeven.

Tegelijkertijd wijst gemeentelijk onderzoek uit dat er een "overduidelijke wens om bij de toekomstige bouw van woonbuurten of woonmilieus oplossingen in kleinschalige en overzichtelijke ruimtelijke en sociale structuren te zoeken" (Gemeente Zwolle, 2004) bestaat. Daarom wordt in de uitbreidingswijk Stadshagen II gestreefd naar het ontwikkelen van leefgemeenschappen. Particulier opdrachtgeverschap is voor de gemeente Zwolle een goede

nieuwbouwwoningen, percentage PO			
	TOTAAL	PO	%
2000	448	8	1,8
2001	931	26	2,8
2002	435	27	6,2
2003	544	15	2,8
2004	925	48	5,2
2005 (mei)	279	5	1,8
	3562	129	3,6

Tabel 7: Particulier opdrachtgeverschap als percentage van totaal aantal gerealiseerde woningen in de gemeente Zwolle
(Bron: CBS, 2005)

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

optie om betrokkenheid bij de buurt, en daarmee de leefgemeenschap, te vergroten.

4.5.3 Stand van zaken

De gemeente besteed aandacht aan de mogelijkheden voor particulieren om meer invloed uit te oefenen op hun woning. Particulier opdrachtgeverschap volgens de definities die door het rijk worden gesteld is volgens de gemeente slechts voor een kleine groep haalbaar. Voor de grotere groep is de gemeente met projectontwikkelaars en woningcorporaties op zoek naar mogelijkheden voor consumentgericht bouwen.

In de uitbreidingslocatie Stadshagen heeft de gemeente Zwolle in de eerste fase vrije kavels uitgegeven. Ook in de tweede fase zal dit gebeuren: in totaal wordt 15 % van de kavels vrij uitgegeven. Om enig verschil aan te brengen in de betaalbaarheid van de kavels en woningen verschillen de kavels van grootte. Aangegeven wordt dat met name de duurste kavels moeilijk worden verkocht. Het gemeentelijk grondbedrijf ziet geen moeilijkheden met betrekking tot deze uitgifte. Informatie over deze mogelijkheden voor particulieren verspreidt de gemeente door het informatiecentrum Stadshagen.

Desalniettemin is op de keper beschouwd het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de gemeente Zwolle laag. De verschillen zoals die te zien zijn in tabel 7 zijn te verklaren doordat de uitbreidingwijk Stadshagen in fase wordt opgeleverd.

De gemeente geeft aan dat in binnenstedelijke woningbouwlocaties wordt gekozen voor een andere invulling dan particulier opdrachtgeverschap. Over het algemeen wenst de gemeente een goede verhouding in het aanbod van woningen voor alle inkomenscategoriën. Om dit te bewerkstelligen in de binnenstad is particulier opdrachtgeverschap volgens rijksdefinitie een onhaalbare kaart.

¹⁴Te weten: Openbaar belang, SWZ en Deltawonen

De drie corporaties¹⁴ in de gemeente hebben allen verschillende projecten lopen die kunnen worden omschreven als consumentgericht collectief particulier opdrachtgeverschap. Deze projecten zijn alle gericht op bepaalde aandachtsgroepen, zoals Indische ouderen, milieubewuste bouwers en ouders van gehandicapte kinderen. Enkele van deze projecten zijn inmiddels afgerond, anderen zijn in vergevorderde fase. De rol van de gemeente hierin bestaat uit het stimuleren van deze projecten door overleg en het meewerken bij de bestemmingsplanprocedures.

Met marktpartijen wordt op dit moment onderhandeld om afspraken te maken over een grotere keuzevrijheid voor woonconsumenten. Deze onderhandelingen zijn gaande. De gemeente wil met deze afspraken een bepaald percentage van gebieden die in bezit zijn van marktpartijen afdwingen voor particulier opdrachtgeverschap of in ieder geval een vorm daarvan.

Met de rijksoverheid is in het kader van de convenanten woningbouwafspraken een aandeel van 4 % als ondergrens vastgesteld voor de stadsregio Kampen-Zwolle. Echter, de gemeente geeft aan dat deze grens geen doel is en dus ook niet leidt tot een extra inspanning. Met de omliggende gemeentes en de provincie Overijssel heeft de gemeente dan ook geen overleg of afspraken met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap.

4.5 Invloeden op gemeentelijk beleid

In het voorgaande is een overzicht gegeven van de invulling die gemeentes hebben gegeven aan particulier opdrachtgeverschap. Verschillende gemeentes met verschillende invullingen. Zo steunt de gemeente Apeldoorn initiatiefnemers met een subsidie. Tegelijkertijd heeft de gemeente Alkmaar geen noodzaak gezien om particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid op te nemen. Eerder is beschreven dat het beïnvloeden van een gemeentelijke organisatie niet alleen door het Rijk plaatsvindt. Daarom zal in deze paragraaf worden besproken welke overwegingen een rol hebben gespeeld in de keuze van de gemeente over de invulling van particulier opdrachtgeverschap in gemeentelijk beleid. Ook wordt aandacht besteed aan omstandigheden die de voortgang van het beleid hebben beïnvloed. Beginpunt van deze overwegingen is de interventie zoals die door het Rijk is ingezet om het aandeel particulier opdrachtgeverschap te vergroten.

4.5.1 Rijksinterventie

Zoals eerder vermeld bestaat deze Rijksinterventie uit:

- De afspraken zoals gemaakt in 2002 als verstedelijkingsafspraken en in 2005 als convenanten Woningbouwafspraken 2005.
- Het stimuleren van experimenten en voorbeeldprojecten: proeftuin particulier opdrachtgeverschap.
- Doorwerking van de Nota Wonen in de 21^e eeuw, als interpretatie van de gemeente.

De Nota Wonen in de 21^e eeuw heeft particulier opdrachtgeverschap op de kaart gezet. Alle onderzochte gemeentes hebben hier in ieder geval notie van genomen. In de gemeente Alkmaar is het beleidsvoornemen van het Rijk bekeken en onderzocht is of hieraan invulling gegeven kon worden. Dit heeft echter niet geleid tot een gemeentelijke inzet. Ook de gemeente Zwolle heeft na het uitkomen van de Nota geen aanleiding gezien om particulier opdrachtgeverschap op te nemen in het beleid. In de gemeente Leeuwarden was er in het volkshuisvestingsbeleid reeds sprake van particulier opdrachtgeverschap. Deze had een andere reden dan die

door het Rijk was aangedragen, namelijk het behouden dan wel aantrekken van een bepaald inkomensegment in de gemeente. Ook in Groningen was er om dezelfde reden ruimte vrijgemaakt voor particulier opdrachtgeverschap, enkele jaren vóór het uitkomen van de Rijksnota. Ook waren er in Groningen enkele initiatieven die onder de noemer collectief opdrachtgeverschap kunnen worden geschaard. Hiermee heeft de gemeente echter niets mee te maken gehad. Wel heeft dezelfde gemeente een speciaal adviesbureau opgericht om particulier opdrachtgeverschap in Groningen mogelijk te maken. De gemeente Apeldoorn heeft een aantal zaken overgenomen van de rijksnota. Een van de oorzaken hiervoor is de deelname aan de proeftuin particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor heeft de gemeente direct beschikking over bruikbare informatie. In de gemeente Alkmaar is deze informatie via de proeftuin particulier opdrachtgeverschap aangekomen, overwogen en te licht bevonden. Deze informatie woog niet op tegen andere variabelen. De gemeente Groningen heeft het in dit kader vooral over de rol die het KUUB heeft gespeeld in het verschaffen van informatie aan de proeftuin particulier opdrachtgeverschap. Doordat er in Groningen al ervaring was met particulier opdrachtgeverschap kon waardevolle informatie verschaft worden aan deze proeftuin.

Over de convenanten woningbouwafspraken bestaat de nodige scepsis. Deze scepsis bestond nog niet bij de verstedelijkingsafspraken die de onderzochte gemeentes in 2001 hebben ondertekend. Onderdeel van deze afspraken was dat er gestreefd werd naar een aandeel particulier opdrachtgeverschap in de gemeente van 33 %. Echter, bij de daadwerkelijke premie-afspraken in 2004 is dit percentage flink naar beneden gebracht. Ook bij deze lagere percentage hebben de gemeentes twijfels over de haalbaarheid. De gemeente Groningen noemt de premie gezien de door het rijk gehanteerde definities voor particulier opdrachtgeverschap en de ondergrens van 16,3 %, bij voorbaat onhaalbaar. Groningen ziet daarom geen aanleiding om hier verder iets mee te doen. De gemeente Alkmaar heeft de convenanten vooral gebruikt om zich te heroriënteren op het begeleiden van de voortgang van plannen. Het gaat hierbij met name om de gemeentelijke organisatie beter af te stemmen op de procedures die aanvragen en initiatieven moeten doorlopen. Dit heeft echter niet geleid tot een andere inzet op particulier opdrachtgeverschap binnen de gemeente. Bij de gemeente Zwolle leidt de ondergrens en de in het vooruitzicht gestelde premie niet tot een extra inspanning. Van de vastgestelde koers wordt op dit punt niet afgeweken. De gemeente Leeuwarden tenslotte geeft aan verschillende overlegmomenten te hebben met het ministerie van VROM. Echter, Leeuwarden beschouwt de eigen koers belangrijker. Mocht particulier opdrachtgeverschap in die koers passen, zoals blijkt in de wijk Zuiderburen, dan zal het toegepast worden om die reden en niet vanwege beïnvloeding door het Rijk.

4.5.1 Aspecten die meespelen in gemeentelijk beleid

- *Grond*

In bijna alle gevallen wordt aangegeven dat grondbezit een voorwaarde is voor gemeentes om particulier opdrachtgeverschap enige inhoud te geven. De gemeente Alkmaar noemt het gebrek aan grond als voornaamste reden om particulier opdrachtgeverschap niet in het gemeentelijke beleid op te nemen. Is er wel sprake van gemeentelijk grondbezit dan maakt dit deel uit van een groter plangebied. In dit geval heeft de gemeente Alkmaar te maken met ontwikkelaars die volgens de gemeente geen of weinig aandacht hebben voor particulier opdrachtgeverschap. Met name in binnenstedelijke gebieden is gemeentelijk grondbezit schaars. In de gemeentes Apeldoorn, Groningen en Leeuwarden komt particulier opdrachtgeverschap dan ook voornamelijk in uitleggegebieden voor. Daar worden kavels beschikbaar gesteld aan particulieren.

Als enige gemeente geeft Zwolle aan dat de uitgifte van kavels geen probleem is. In de uitbreidingslocatie

Stadshagen en ook in omliggende dorpen ziet het grondbedrijf deze vrije kaveluitgifte als een goede optie, waar ook gebruik van wordt gemaakt. Echter, de cijfers van het CBS (zie tabel 7) relativeren deze prestatie. Jaarlijks komen de percentages nauwelijks boven de 5 uit.

- *Cultuuromslag*

Particulier opdrachtgeverschap op de schaal zoals voorgesteld door het rijk is een nieuw verschijnsel. Dit vraagt om een andere houding in het bouwproces. Een van de grootste knelpunten is volgens de gemeente Apeldoorn een zogenaamde koudwatervrees. Doordat betrokkenen onbekend zijn met het begrip, gaat er veel tijd verloren en worden mogelijkheden niet op waarde geschat. Een cultuuromslag bij burgers, bij projectontwikkelaars, bij corporaties en ook bij de gemeente zelf is nodig. Het woord 'zendingswerk' wordt in dit kader in de mond genomen. Met deze cultuuromslag hangt ook een ander knelpunt nauw samen, namelijk tijd. De interventie die het Rijk voor ogen heeft is in die aantallen op deze termijn niet haalbaar, zo zeggen veel gemeentes. Dit heeft met name te maken met de cultuuromslag, die voor de drie betrokken groepen hieronder wordt beschreven.

Gemeentelijke organisatie

Particulier opdrachtgeverschap vraagt om een andere opstelling van gemeentes. De gemeente Apeldoorn geeft aan dat veel tijd verloren ging aan inefficiënt te werken. Voor particulieren was het niet duidelijk wanneer welke stap richting de gemeente gezet diende te worden. Wordt een woning gebouwd, dan gaat daar een en ander aan vooraf. De woning dient te voldoen aan de bouwregelgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor de toetsing en handhaving van deze regelgeving en tevens de vergunningverlening. Onderdeel van deze regelgeving is het beoordelen van het ontwerp voor de woning op welstand.

Doordat gemeentes vaak niet afgestemd waren op individuele aanvragen van particulieren diende er intern een en ander te worden afgestemd. Te denken valt aan het stroomlijnen van procedures in bouwregelgeving en aan klantgerichtheid van de gemeente. Apeldoorn en ook Leeuwarden hebben dit opgelost door één aanspreekpunt in te stellen voor particulieren. Beide gemeentes geven aan dat particulieren als een professionele instelling worden behandeld. De gemeente Groningen heeft de begeleiding uitbesteed aan een adviesorganisatie KUUB. Deze begeleidt particulieren in op verschillende mogelijkheden. De gemeentelijke organisatie heeft intern geen veranderingen ingevoerd in het kader van particulier opdrachtgeverschap.

Gemeentes hebben naast de genoemde interventie ook te maken met andere voornemens die het Rijk heeft uitgesproken in de Nota Wonen in de 21^e eeuw. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat particulier opdrachtgeverschap één van de manieren was die het Rijk voor ogen had om de zeggenschap en keuzevrijheid van de woonconsument te vergroten. Van die vijf manieren zijn naast particulier opdrachtgeverschap met name de volgende twee manieren relevant:

- Vereenvoudiging en betere handhaving van bouwregelgeving.
- Een transparanter en afgeslankt welstandstoezicht.

Door het vereenvoudigen van de regelgeving en het doorzichtelijker maken van welstandstoezicht worden

¹⁴ Keunzli heeft als adviseur een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de wijk Roombeek te Enschede. Bij het ontwikkelen van deze wijk is de bewoners dermate veel invloed gegeven dat dit als voorbeeld van particulier opdrachtgeverschap in stedelijk gebied wordt gezien.

gemeentelijke instanties beter te benaderen voor particulieren. Sinds 2004 dient elke gemeente een welstandnota te hebben, waarin er per gebied aangegeven staat welke eisen met betrekking tot welstand bestaan (VROM, 2005). Door deze wijzigingen worden wél de voorwaarden geschapen voor particulieren om hun zeggenschap te vergroten. Gemeente Alkmaar geeft echter aan naar eigen zeggen uitgebreide regelgevingen te hebben voor zeggenschap van consumenten. Dat hier niet veel gebruik van wordt gemaakt valt volgens de gemeente te verwijten aan de onbekendheid van deze mogelijkheden bij particulieren. De gemeente Zwolle benadrukt dat met name door bestemmingsplanprocedures meegewerkt wordt aan het vergroten van zeggenschap.

Overtuiging binnen de gemeente

Er mag dan wel het een en ander gebeuren met de wet- en regelgeving in het gemeentelijke bestel, de interne gemeentelijke organisatie heeft ook op andere manieren invloed op de invulling van het particuliere opdrachtgeverschap. Aangegeven is dat grond, in de vorm van een kavel, een belangrijk ingrediënt is voor particulier opdrachtgeverschap. Hiervoor dient het gemeentelijke grondbedrijf, dat grond aankoopt en verkoopt in kavels, echter wél de toegevoegde waarde van particulier opdrachtgeverschap in te zien. In veel onderzochte gemeentes is aangegeven dat grondbedrijven teveel denken volgens de oude bouwkolom, zoals uiteengezet op pagina 12. Het grondbedrijf verkoopt het liefst kavels in grote aantallen aan projectontwikkelaars. Zoals de gemeente Groningen aangaf, wordt gedacht dat projectontwikkelaars sneller werken dan particuliere opdrachtgevers. Echter, in de praktijk blijkt dit niet zo te zijn, zo zegt dezelfde gemeente.

Ook voor de welstandcommissie is particulier opdrachtgeverschap een probleem. De gemeente Groningen geeft aan dat particuliere bouw vaak ingevuld wordt in de vorm van catalogusbouw. De ambtelijke organisatie bestempelt deze woningen van een lage architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit en houdt particulier opdrachtgeverschap op deze manier tegen.

Dergelijke overtuigingen op de gemeentelijke afdelingen kunnen echter gecreëerd worden. Zo geeft de gemeente Leeuwarden aan dat succesvolle projecten, zoals de eerste vrije kaveluitgiftes in Zuidland het beste overtuigingsmateriaal zijn. Daarvoor is het belangrijk dat belangrijke personen achter de plannen staan. In Leeuwarden wordt particulier opdrachtgeverschap enthousiast gesteund door wethouder, directie van de dienst Stadsontwikkeling en -beheer en door de externe adviseur Peter Kuenzli¹⁴.

Samenwerking met corporaties en marktpartijen

Met marktpartijen wordt op verschillende niveaus samengewerkt. Samenwerking met marktpartijen komt over het algemeen voor in de vorm van afspraken over de te bouwen locaties. In de gemeentes Groningen, Zwolle en Apeldoorn leidt dit vooralsnog tot consumentgericht bouwen. Daarnaast besteden deze gemeentes wel tijd en moeite om deze partijen van het nut van particulier opdrachtgeverschap te overtuigen. De gemeente Alkmaar daarentegen doet dit niet en ziet geen mogelijkheden om marktpartijen te enthousiastmeren voor particulier opdrachtgeverschap.

Met corporaties worden ook afspraken gemaakt. De meest harde afspraak is in de gemeente Groningen, waar zowel corporatie Nijestee en als de gemeente jaarlijks 25 woningen ter beschikking stellen aan KUUB, het centrum voor particuliere bouw. De hardheid van deze afspraak wordt echter meteen gerelativeerd doordat beide partijen de afspraak niet na kunnen komen. In dezelfde gemeente is overigens ook een andere corporatie die zelf kavels ontwikkelt met ruime mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap.

Ook in de gemeente Apeldoorn is een afspraak met twee corporaties, bestaande uit twee projecten waarin particulier opdrachtgeverschap aan de orde komt. Echter, deze moeten nog gerealiseerd worden en het is onduidelijk welk resultaat deze projecten uiteindelijk zullen hebben. In de gemeente Zwolle zijn corporaties bezig

met een verregaande vorm van consumentgericht bouwen voor speciale aandachtgroepen, mede door overleg met de gemeente.

Houding van particulieren

Vaak zijn de mogelijkheden voor het bouwen van een woning niet goed bekend bij de burgers. De gemeente Alkmaar concludeert hieruit dat er geen vraag is naar particulier opdrachtgeverschap: er is geen vraag naar particulier opdrachtgeverschap, dan is gemeentelijk beleid ook niet nodig. Hiermee samenhangend is de aanwezigheid van een bepaalde bouwcultuur. De gemeentes Leeuwarden en Apeldoorn geven beide het bestaan aan van een dergelijke cultuur. De gemeente Leeuwarden ligt in de provincie Friesland, de provincie waar veruit het meest in particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd (Hartman et al., 2004). "Er bestaat een lange traditie van het zelf en naar eigen inzicht bouwen van een huis". Toen de gemeente Leeuwarden in 2001 kavels beschikbaar stelde voor particuliere opdrachtgevers werden deze snel verkocht. In de gemeente Apeldoorn blijkt dat zonder enig gemeentelijk beleid de traditionele kavelbouw in 2000 al rond de 10 % schommelde (zie tabel 6). Als verklaring geeft de gemeente het bestaan van een bepaalde bouwcultuur. Dit is een argument van de gemeente om niet veel aandacht te besteden aan traditionele kavelbouw of catalogusbouw. Gesteld kan worden dat de aanwezigheid van een bepaalde bouwcultuur de vraag naar particulier opdrachtgeverschap vergroot. Dit kan voor gemeentes een reden zijn om in het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid particulier opdrachtgeverschap veel aandacht te geven.

● *Prioritering*

De gemeentes Alkmaar en Groningen geven aan dat de aandacht primair uitgaat naar de woningbouwproductie in en rond de gemeente. Met het Rijk en de provincie worden afspraken gemaakt over woningbouwproductie op de korte en middellange termijn. In de eerder genoemde gemeentes wordt aangegeven dat deze afspraken niet gehaald worden. De gemeente Groningen noemt als een reden hiervoor dat verschillende afdelingen hun eisen hebben en dat de neuzen niet in dezelfde richting, namelijk het verhogen van de woningbouwproductie, staan. In Alkmaar heeft men dit onderkend. De Convenanten Woningbouwafspraken 2005 hebben hier geleid tot stroomlijning van procedures.

De gemeente Leeuwarden is deze problematiek in een eerder stadium aangegaan. Er is veel aandacht besteed aan de productie van woningen. Hiertoe is er naar eigen zeggen intern flink de bezem door de kast gehaald. Door het op elkaar afstemmen van procedures en door vooral zakelijk en nauwgezet te werken heeft de gemeente naar eigen zeggen de juiste voorwaarden geschapen voor het produceren van woningen. Wel geeft de gemeente aan dat de gemaakte afspraken met het Rijk en provincie niet worden gehaald. De reorganisatie heeft echter wel geleid tot het realiseren van de woonwijk Zuiderburen, waarin in de derde fase veel mogelijkheden tot particulier opdrachtgeverschap bestond. Echter, het uitgeven van vrije kavels in Zuiderburen is vooral mogelijk voor het midden en hoge inkomenssegment.

De gemeente Zwolle wil met haar volkshuisvestingsbeleid vooral een goede verhouding van het aanbod van woningen voor alle inkomensgroepen realiseren. Particulier opdrachtgeverschap past slechts in beperkte mate in deze doelstelling. In uitbreidingswijken zijn hier mogelijkheden voor. Echter, in binnenstedelijke gebieden wordt de voorkeur gegeven aan andere mogelijkheden.

Marktomstandigheden

De eenzijdige woningmarkt is een van de oorzaken van het hoge aantal particulier opdrachtgeverschap in de gemeente Leeuwarden. De gemeente onderzocht, en werd aangespoord door provincie en de nationale overheid,

hoofdstuk 5 besluit

Doel van het onderzoek was te verkennen hoe stedelijke gemeentes invulling geven aan het doel om in 2005 33 % van de nieuw te bouwen woningen te realiseren door particulier opdrachtgeverschap en om eventuele verschillen in deze invulling per gemeente proberen te verklaren.

Voor het behalen van dit onderzoeksdoel zijn een aantal vragen opgesteld. Aan de hand van deze vragen worden in dit besluit de onderzoeksgegevens behandeld.

- *Waar bestaat de interventie die het Rijk heeft ingezet om particulier opdrachtgeverschap te vergroten?*

De Rijksinterventie bestaat uit drie elementen:

1. Allereerst zijn er de **prestatieafspraken**, die in twee fases zijn uitgewerkt. Allereerst zijn in 2001 in het kader van de zogenaamde Verstedelijkingsafspraken, waarin 20 stedelijke regio's hebben afgesproken te zullen streven naar minimaal 33% particulier opdrachtgeverschap in 2005. In 2005 zijn vervolgens afspraken gemaakt met provincies, stedelijke regio's en gemeentes, waarbij per gebied een minimumeis van particulier opdrachtgeverschap vastgesteld. Voor elke woning gebouwd boven deze minimumeis ontvangen de verantwoordelijke gemeentes een premie.
2. Naast dit financiële instrument heeft het Rijk ook ingezet op communicatie. Door het stimuleren van voorbeeldprojecten en experimenten onder de noemer **proeftuin particulier opdrachtgeverschap** is geprobeerd de bekendheid met en rondom particulier opdrachtgeverschap te vergroten.
3. Tenslotte kan **doorwerking** van de Nota Wonen in de 21^e eeuw worden gezien als een onderdeel van de interventie. De doorwerking kan in dit geval bestaan uit het overnemen van rijksbeleid, door het in gemeentelijke beleidskeuzes mee te laten wegen, resulterend in handelen van organisaties.

- *Wat is het huidige aandeel particulier opdrachtgeverschap in de gemeente?*

De percentages particulier opdrachtgeverschap verschillen per onderzochte gemeente. Over de laatste vijf jaar verschilt het gemiddelde in de vijf onderzochte gemeentes van 3,6 % in Zwolle en 14,0 % in Leeuwarden. Als het gaat om particulier opdrachtgeverschap in 2005¹⁵, het jaar waarin het Rijk een percentage van 33 % wilde zien, haalt Leeuwarden het hoogste percentage (15,1 %). Groningen en Apeldoorn halen een aandeel dat iets lager ligt, namelijk respectievelijk 11,9 % en 11,5 %. De gemeentes Zwolle en Alkmaar tenslotte komen nauwelijks boven de 1 % uit.

- *Op welke wijze heeft de gemeente particulier opdrachtgeverschap in haar woonbeleid opgenomen?*

Net als de verschillen in het aandeel particulier opdrachtgeverschap verschilt ook de invulling van particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijke beleid per gemeente. In Alkmaar is dit niet opgenomen in het gemeentelijke beleid. Zwolle besteedt er aandacht aan in de woonvisie, echter ook wordt aangegeven dat het geen topprioriteit is. Ook het aandeel particulier opdrachtgeverschap in deze gemeente laat zien dat particulier opdrachtgeverschap slechts een klein deel van het woonbeleid uitmaakt. In Leeuwarden is aandacht voor particulier opdrachtgeverschap, echter met name omdat hiermee ingespeeld kan worden op marktomstandigheden. Er zijn in de recente gemeentelijke woonvisie ook ambities neergelegd over de te behalen percentages particulier opdrachtgeverschap. Groningen en Apeldoorn hebben tenslotte particulier opdrachtgeverschap substantieel invulling gegeven. In Apeldoorn is een specifieke nota uitgebracht waarin

¹⁵ De gegevens over het jaar 2005 reiken tot en met de maand mei

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

ambities en werkwijze zijn vastgelegd. In Groningen participeert de gemeente in een speciaal voor particulier opdrachtgeverschap opgericht adviesbureau.

- *Wat zijn factoren (doel- en contextvariabelen) die al dan niet de invulling van particulier opdrachtgeverschap in de gemeente bevorderen?*

Rijksinterventie

- De uiteindelijke **prestatieafspraken**, in de vorm van convenanten woningbouwafspraken 2005, hebben een minimale invloed op het aandeel particulier opdrachtgeverschap gehad. Geen van de gemeentes heeft aanleiding gezien om op basis van deze afspraken het beleid aan te passen en zich extra in te spannen. Eerdere afspraken, in het kader van verstedelijkingsafspraken, waarin de gemeentes hebben gezegd te streven naar een aandeel particulier opdrachtgeverschap, hebben meer gediend om het begrip particulier opdrachtgeverschap op de politieke agenda te zetten. De geïnterviewde gemeentes hebben de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap verkend. In alle gevallen is in deze verkenning duidelijk geworden dat het aandeel van 33% in stedelijke gemeentes op die termijn onhaalbaar is.
- De **proeftuin particulier opdrachtgeverschap** heeft voor alleen voor de deelnemende gemeente in dit onderzoek, Apeldoorn, nut gehad. De kennis die uit de proeftuin is gehaald is mede bepalend geweest voor de invulling van particulier opdrachtgeverschap in het beleid.
- In dit onderzoek is gebleken dat alle gemeentes een verschillend aandeel particulier opdrachtgeverschap hebben en particulier opdrachtgeverschap op verschillende manieren is ingevuld. Over de interventie die het Rijk heeft opgesteld kan gezegd worden dat alle gemeentes er notie van hebben genomen. **Doorwerking** van het plan in de zin van Rijksbeleid mee laten wegen in gemeentelijke beleidskeuzes, resulterend in handelen van organisaties is in alle gevallen voorgekomen. De boodschap van het Rijk is op de gemeentelijke schaal gelegd en is meegewogen met andere variabelen. Hoe zwaar de rijksinterventie uiteindelijk heeft gewogen is mede bepalend voor de invulling van particulier opdrachtgeverschap in het beleid. Dit wil niet zeggen dat de rijksinterventie een noodzakelijke is voor particulier opdrachtgeverschap in het beleid. Juist de gemeente die zijn eigen gang gaat, Leeuwarden, haalt de hoogste percentages particulier opdrachtgeverschap. De mate van doorwerking van de Nota 'Wonen in de 21^e eeuw' hangt nauw samen met de omstandigheden zoals die in de gemeentes voorkomen: de contextvariabelen.

Contextvariabelen:

- Particulier opdrachtgeverschap hangt nauw samen met vrije kaveluitgifte. Deze kavels worden voor het overgrote deel gevuld met traditionele kavelbouw en catalogusbouw. Met deze manier van bouwen is particulier opdrachtgeverschap vooral bereikbaar voor het mensen met een relatief hoog inkomen. Dit kan ook precies de bedoeling zijn: voor **differentiatie van het woningbestand** is deze vorm van particulier opdrachtgeverschap een goede methode.
- Het **gemeentelijke grondbezit** is bepalend voor de hoeveelheid vrije kaveluitgifte. Hebben gemeentes mogelijkheden tot uitbreiding, dan komt dit de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap ten goede. In binnensteden is het gemeentelijke grondbezit laag. Heeft de gemeente wel grond in bezit, dan kan collectief opdrachtgeverschap een mogelijkheid zijn.
- Naast de factor gemeentelijk grondbezit is ook de factor **samenwerking met marktpartijen en**

corporaties. Hiervoor kunnen gemeentes tot nu toe slechts communicatieve instrumenten gebruiken. In enkele gevallen leidt overleg met marktpartijen tot afspraken over een te bouwen woningen in particulier opdrachtgeverschap. Echter, overleg met marktpartijen en corporaties leidt vooral tot consumentgericht bouwen, omdat anders de voordelen voor beide partijen te gering zijn.

- Het aandeel particulier opdrachtgeverschap hangt niet alleen af van het aantal door particulieren gebouwde woningen, maar ook van de totale nieuwbouw. In een aantal gemeentes ligt de aandacht binnen de gemeentelijke organisatie bij het opschroeven van de **woningbouwproductie**. Wat hierbij opvalt, is dat een gemeentelijke organisatie zelf mede schuldig is aan een achterblijvende woningbouwproductie. Als gemeentelijke diensten afzonderlijk van elkaar eisen gaan stellen, komt dit de productie niet ten goede. Zijn deze diensten op elkaar afgestemd is dit niet alleen bevorderlijk voor de productie, maar ook voor mogelijkheden van een particulier. Een snelle afhandeling van bouwaanvragen en begeleiding van particulieren komt uiteindelijk de vraag naar particulier opdrachtgeverschap ten goede. Deze aspecten kunnen in het licht gezien worden van de hogere doelstelling van het Rijk, het vergroten van zeggenschap voor woonconsumenten. Een van de manieren om dit te bereiken was een vereenvoudiging en betere handhaving van bouwregelgeving en een transparanter en afgeslankt welstandstoezicht. Overigens wil voorgaande niet zeggen dat een hoge woningbouwproductie automatisch leidt tot particulier opdrachtgeverschap.
- In samenhang met bovenstaande kan een en ander opgemerkt worden over de **cultuuromslag**. Particulier opdrachtgeverschap vraagt om een andere houding van gemeentes, marktpartijen en burgers. Van de eerste twee groepen is gebleken dat deze verandering plaatsvindt in verschillende stadia. De gemeentelijke cultuuromslag is te zien aan de interne afstemming en de wijze waarop deze omgaat met particulieren. Marktpartijen zien de mogelijkheden van particulier opdrachtgeverschap vooral in consumentgericht bouwen. De houding van de burgers hangt mede samen met het wel of niet aanwezig zijn van een bouwcultuur. Dit moeilijk te meten begrip heeft zeker uitwerking op de uiteindelijke vraag naar particulier opdrachtgeverschap: goed voorbeeld doet goed volgen.

- *Kunnen neveneffecten van de invulling van particulier opdrachtgeverschap, positief dan wel negatief, worden aangegeven?*

Tenslotte werd in dit onderzoek gezocht naar neveneffecten van de rijksinterventie. Particulier opdrachtgeverschap wordt tot nu toe vooral beschikbaar voor het hogere inkomenssegment. De mogelijkheden voor lagere inkomens zijn niet drastisch veranderd. Daarnaast zijn er klachten dat bij vrije kaveluitgifte vooral gebruik wordt gemaakt van catalogusbouw, met name welstandscommissie klagen over de slechte kwaliteit. Dit neveneffect kan weer uitwerking hebben op de invulling die de gemeente geeft aan particulier opdrachtgeverschap. Als positief effect kan worden onderscheiden dat particulier opdrachtgeverschap vraagt om een klantgerichte gemeentelijke overheid. Hiervoor dienen gemeentelijke organisaties opgeschud te worden.

- *Conclusie*

Concluderend kan gesteld worden dat de interventie zoals het Rijk die voor ogen had (nog) niet is waargenomen. Wordt in een ruimer verband gekeken, dan is de zeggenschap van woonconsumenten wel vergroot. Gemeentes houden zich op verschillende manieren bezig met particulier opdrachtgeverschap. Echter, de Rijksinterventie speelt hierin hoogstens een bijrol. Andere variabelen zijn uiteindelijk zeker zo bepalend voor de invulling én uitvoering van particulier opdrachtgeverschap in het gemeentelijk beleid.

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Voorbeeldinterview.

Gemeente, geïnterviewde:

Datum: - te

Sinds uitkomst Nota Wonen heeft POG aandacht. Heeft de gemeente hiervoor, 2000, POG in woonbeleid?

Omschrijving stand van zaken POG op dat moment in..... Veel of weinig?

Nota Wonen, met richtgetal 33% POG in 2005.

Wat is er sindsdien gedaan aan POG in beleid?

Beleidsontwikkeling:

Wie? : intern (welke diensten) en extern (corporaties?)

Doelstellingen:

Aantallen:

Differentiatie: Tijd
 Locatie
 Inkomenssegment
 POG soort

Perspectief: Kader: ruimtelijk plan, woonvisie, POG beleidsstuk?
 Prioriteit in kader.

Middelen:

Communicatiemiddelen

Samenwerking met corporaties, ontwikkelaars

Samenwerking met andere overheden: provincie, Rijk, omliggende gemeentes.

Gronduitgifte

Aanpassen welstand, bestemmingsplan.

Experimenten uitvoeren, projecten

Tijdskeuzen:

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Wanneer, welke periode?

Uiteindelijk: vaststelling beleid (document aanwezig?)

Beleidsimplementatie

Wie houdt zich waar mee bezig?

Taken

Taakverdeling.

Stand van zaken:

Wat is er tot nu toe behaald?

2004-nu:

Uitgifte van kavels, gerealiseerde woningen via POG

Prestatieafspraken met corporaties, ontwikkelaars: wat?

Proefprojecten: hoeveel

Evaluatie:

Succes en faalfactoren.

Onbekendheid

Grond

Wat zijn de voornaamste invloeden op dit beleid geweest?

Invloeden van het Rijksbeleid?

Wie werkt mee, wie werkt tegen

Intern: economische dienst, welstandcommissie, dienst wonen

Politiek, college en raad

Corporaties

Projectontwikkelaars

Overige actoren (architectuurhuis, etc etc)

Burgers zelf.

Slagingspercentage

Ervaringen:

Heeft de gemeente grip op situatie? Valt er iets te sturen?

Toekomst voor POG?

bijlage2

Regio-indeling zoals gebruikt voor de Woningbouwafspraken 2005-2010.

De onderstaande lijst met gemeentes en de groepering daarvan per regio wordt gehanteerd voor de woningbouwafspraken 2005-2010 die het Rijk met de provincies en 20 stedelijke regio's zal afsluiten. Deze indeling ligt ten grondslag aan de berekening van de woningbehoefte per regio en de financiële bijdrage van VROM aan de regio's. De onderstreepte gemeentes zijn de centrumgemeentes in de regio.

Provincie Groningen

Groningen-Assen:

Bedum, Ten Boer, Groningen, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Slochteren, Winsum, Zuidhorn(Dr), Assen (Dr), Noordenveld(Dr), Tynaarlo(Dr)

Provincie Friesland (Fryslân)

Leeuwarden:

Boarnsterhim, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, Littenseradiel, Tytsjerksteradiel.

Provincie Drenthe

Emmen.

Provincie Overijssel

Twente:

Almelo, Borne, Enschede, Hengelo (Ov.), Wierden, Dinkelland, Hof van Twente , Haaksbergen, Hellendoorn, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtén, Tubbergen, Twenterand , Neede (Gld).

Zwolle-Kampen:

Zwolle, Kampen

Provincie Gelderland

Stedelijk Netwerk Stedendrieboek:

Deventer (Ov.), Apeldoorn, Voorst, Zutphen, Gorssel, Brummen

Knooppunt Arnhem-Nijmegen:

Arnhem, Beuningen, Duiven, Heumen, Lingewaard, Nijmegen, Overbetuwe, Westervoort, Wijchen, Angerlo, Didam, Doesburg, Groesbeek, Millingen aan de Rijn, Renkum, Rijnwaarden, Rheden, Rozendaal, Ubbergen, Zevenaar, Mook en Middelaar (Lim).

Provincie Utrecht

Bestuur Regio Utrecht (BRU):

De Bilt, Bunnik, Houten, Maarssen, Driebergen-Rijssenburg, Utrecht, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen, Zeist.

Stadsgewest Amersfoort:

Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg.

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Provincie Flevoland

Almere, Lelystad

Provincie Noord-Holland

Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA):

Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Zeevang, Zaanstad, Waterland, Wormerland.

Stadsgewest Kennemerland:

Bennebroek, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede c.a., Heemstede, Zandvoort, Velsen, Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Castricum.

Stadsgewest Alkmaar:

Alkmaar, Graft-De Rijk, Bergen, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk, Schermer.

Stadsgewest Hilversum:

Blaricum, Bussum, Wijdmeren, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp.

Provincie Zuid-Holland

Leidse regio - Duin en Bollenstreek:

Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnsburg, Sassenheim, Valkenburg, Voorhout, Voorschoten, Warmond, Zoeterwoude.

Haaglanden:

Delft, 's-Gravenhage, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Zoetermeer, Westland, Midden-Delfland.

Stadregio Rotterdam (SRR):

Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Bernisse, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Albrandswaard, Westvoorne, Vlaardingen.

Drechtsteden:

Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht, Sliedrecht, Alblasserdam, Papendrecht, Dordrecht.

Provincie Zeeland

Middelburg, Vlissingen

Provincie Noord-Brabant

Breda-Tilburg:

Breda, Etten-Leur, Oosterhout, Goirle, Tilburg, Dongen, Gilze en Rijen.

Waalbos:

Waalwijk, 's Hertogenbosch, Heusden, Vught, Oss, Maasdonk, Bernheze, Loon op Zand.

Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE):

Eindhoven, Helmond, Veldhoven, Best, Geldrop-Mierlo, Nuenen c.a., Son en Breugel, Valkenswaard, Waalre, Laarbeek, Asten, Deurne, Eersel, Oirschot, Someren, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Reusel De Mierden, Bergeijk, Bladel, Cranendonck.

Provincie Limburg

particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebieden: *over doorwerking van rijksbeleid*

Stadsgewest Venlo:

Venlo

Stadsgewest Geleen-Sittard:

Sittard-Geleen

Stadsgewest Heerlen:

Landgraaf, Brunsum, Heerlen, Kerkrade

Stadsgewest Maastricht:

Maastricht, Eijsden

Relevante passages uit Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010

Eigenbouw

Onder eigenbouw wordt verstaan: het aantal gereedgemelde woningen dat is gebouwd in opdracht van andere particuliere opdrachtgevers. Het betreft opdrachtgevers, anders dan bouwers voor de markt, die (laten) bouwen voor eigen gebruik zoals: particuliere personen, bedrijven en stichtingen (met uitzondering van toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw).

N.B. consumentgerichte projectontwikkeling valt niet onder de definitie van eigenbouw. Onder bouwers voor de markt wordt verstaan: projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen, financiële instellingen zoals banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen (institutionele beleggers).

Budget Bls 2005

Voor de gezamenlijke stedelijke regio's is een Bls-budget beschikbaar van in totaal 649,50 miljoen. Hiervan is 607 miljoen beschikbaar om het woningtekort te verlagen tot 1,5% in 2010 en 42,5 miljoen om woningbouw in de vorm van eigenbouw te stimuleren. De betaalbaarstelling van de jaarlijkse rijksbijdragen vindt plaats voor zover de rijksbegroting dit toelaat. Het budget van 607 miljoen is aan de kaderwetgebieden en provincies (voor de overige stedelijke regio's) toebedeeld op basis van het gemiddelde bedrag per woning en per partij in de Vinac uitvoeringsafspraken 1997 (actualisering Vinex) en op basis van de nieuwe uitbreidingsopgave voor de periode van 2005 tot 2010. Uitgangspunt hierbij is dat het Bls-budget beschikbaar wordt gesteld voor het realiseren van een woningbouwopgave corresponderend met een regionaal woningtekort van 1,5% per 1 januari 2010. Bij een lagere overeen te komen woningbouwopgave wordt het beschikbaar te stellen Bls-budget naar rato verlaagd. Voor een hogere regionale woningproductie, leidend tot een woningtekort in 2010 dat onder de 1,5% ligt, wordt geen aanvullend Bls-budget beschikbaar gesteld.

Budget stimuleren eigenbouw

Het beschikbare bedrag van 42,5 miljoen wordt ingezet voor het stimuleren van de realisatie van extra woningen middels eigenbouw. Per stedelijke regio is daartoe een drempel bepaald, die bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats is het aantal in die regio gebouwde nieuwbouwwoningen in de periode 1998 tot en met 2003 bepaald, waarbij het jaar waarin -relatief- het grootste aandeel woningen in eigenbouw ten opzichte van de totale nieuwbouwproductie die in dat jaar is gebouwd, buiten beschouwing is gelaten. Het totale, in die vijf jaar gebouwde aantal woningen in eigenbouw, is vervolgens afgezet tegen de totale nieuwbouwproductie in die vijf jaar in de betreffende regio. Aldus resulteert, voor alle stedelijke regio's, een aandeel eigenbouw, dat de drempel vormt voor de subsidiëring van het aantal in de periode 2005 tot en met 2009 te bouwen woningen in eigenbouw. Indien in een regio, in elk van de jaren in de periode 2005 tot en met 2009, een aantal woningen in eigenbouw wordt opgeleverd dat niet boven de voor die regio bepaalde drempel uitkomt, wordt er in dat jaar geen stimuleringspremie voor extra gebouwde eigenbouw-woningen verstrekt. Indien in enig jaar het aantal in eigenbouw gebouwde woningen hoger is dan de voor die regio vastgestelde drempel, wordt voor dat jaar een premie voor alle extra gebouwde woningen in eigenbouw verstrekt, voor zover liggend boven de drempel. De premie voor extra in eigenbouw gebouwde woningen wordt met ingang van 2006 tot en met 2010 betaalbaar gesteld en het aantal woningen dat voor deze premie in aanmerking kan komen is gelimiteerd door de omvang van het hiervoor beschikbare budget. Het bedrag van de stimuleringspremie bedraagt 1.600 per woning en wordt uitgekeerd in aanvulling op het 'reguliere' Bls-budget voor de woningbouw.

Gegevens CBS statistiek particulier opdrachtgeven

Onderwerp: Nieuwbouwwoningen

Selectie:

Totaal gereedgekomen woningen

Het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen, uitgesplitst naar opdrachtgever, soort (type en eigendomsverhouding) en aantal kamers.

Opdrachtgever

Het aantal gereedgekomen nieuwbouwwoningen, uitgesplitst naar opdrachtgever.

Type opdrachtgever

Andere particuliere opdrachtgever

Het aantal gereedgekomen woningen in opdracht van andere particuliere opdrachtgever. Dit betreft opdrachtgevers die (laten) bouwen voor eigen gebruik zoals: particulieren, personen, bedrijven en stichtingen (met uitzondering van die stichtingen die tot de toegelaten instellingen voor de sociale woningbouw behoren).

referenties

Literatuur:

- Hartman, A, Veur, van der, W, Smulders, M, (2004), *Eigen wijs bouwen, een verkennend onderzoek naar de balans tussen keuzevrijheid van particuliere opdrachtgevers en ruimtelijke kwaliteit in negen nieuwbouwwijken in Fryslân*, Leeuwarden
- Kuenzli, P. Lengkeek, A. (2004), *Urban Jazz, Pleidooi voor de zelfgebouwde stad*, Uitgeverij 010, Rotterdam
- Rigo research en advies (1999), *Particulier opdrachtgeverschap in Nederland en West Europa*, Amsterdam
- Rigo research en advies (2003), *Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke vernieuwing: Voorbeeldplannen en –projecten*, Amsterdam
- Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren; het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatieonderzoek*, Boom, Amsterdam.
- Schellevis, J, (2002), *Beleid particulier opdrachtgeverschap gaat het niet halen*, in: *Bouw/Werk*
- VROM (2000) *Mensen wensen wonen; wonen in de 21^e eeuw*, Den Haag
- VROM (2001), *Op grond van nieuw beleid: Nota Grondbeleid*, Den Haag
- VROM-raad (1999), *Wonen, beleid en legitimiteit*, Den Haag
- Waals, van der, T, (2000), *Bewoners zijn tevreden over nieuwbouw*, in: *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*.

Internetbronnen:

- CBS, Centraal bureau voor de statistiek, Statline, Nieuwbouwwoningen naar opdrachtgever. www.cbs.nl, laatst bezocht op 10 september 2005.
- SEV, proeftuin particulier opdrachtgeverschap, <http://www.sev.nl/particulieropdrachtgeverschap/home/index.asp>, laatst bezocht op 02 september 2005.
- VROM, dossier Eigen bouw, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10581>, laatst bezocht op 30 augustus 2005
- VROM, dossier Bouwregelgeving, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18236>, laatst bezocht op 10

referenties

september 2005

Case Leeuwarden:

- Interview met dhr. A. van den Bos, coördinator bouwen gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden (2004), "*Woonplan Leeuwarden: optimaal wonen voor iedereen*", Leeuwarden
- Hartman, A, Veur, van der, W, Smulders, M, (2004), "*Eigen wijs bouwen, een verkennend onderzoek naar de balans tussen keuzevrijheid van particuliere opdrachtgevers en ruimtelijke kwaliteit in negen nieuwbouwwijken in Fryslân*", Leeuwarden

Case Groningen

- Interview met dhr. J.L. Haks, senior projectadviseur afdeling wonen, dienst RO/EZ gemeente Groningen
- Gemeente Groningen, (2001) "*Uitvoeringsplan initiatievenbeleid Groningen*", Groningen
- Gemeente Groningen, (1999) "*Stad van straks; het ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing*", Groningen
- Website KUUB, laatst bezocht op 6 september 2005 (www.particulierebouw.nl)

Case Apeldoorn

- Interview met mevr. K. Stikma, gemeentelijk projectleider Particulier Opdrachtgeverschap, gemeente Apeldoorn
- Dienst ROW (2002), "*Wonen in Apeldoorn 2010, een visie op Apeldoorn als woonstad*", Apeldoorn
- Huizing, M., Kastein, M (2004), "*Kaderstellende notitie particulier opdrachtgeverschap in Apeldoorn 2005-2010*", Apeldoorn
- Website gemeente Apeldoorn, gedeelte: Bouw uw droomhuis, laatst bezocht op 6 september 2005 (<http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=41145>)

Case Alkmaar

- Interview dhr F. van Vessem, beleidsmedewerker wonen gemeente Alkmaar
- Gemeentelijke website, laatst bezocht op 8 september 2005 (www.alkmaar.nl)

Case Zwolle

- Interview mevr. P van den Does, senior beleidsadviseur Wonen, gemeente Zwolle
- Gemeente Zwolle, "*Woonvisie 2005 - 2010*", Zwolle
- Website gemeente Zwolle, laatst bezocht op 10 september 2005 (www.zwolle.nl)

