

## MASTER

### CPO een reguliere methode van ontwikkelen van projectaanpak naar programmatische aanpak : handvaten voor gemeenten

Geboers, S.J.M.

*Award date:*  
2008

[Link to publication](#)

#### **Disclaimer**

This document contains a student thesis (bachelor's or master's), as authored by a student at Eindhoven University of Technology. Student theses are made available in the TU/e repository upon obtaining the required degree. The grade received is not published on the document as presented in the repository. The required complexity or quality of research of student theses may vary by program, and the required minimum study period may vary in duration.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain

# CPO een reguliere methode van ontwikkelen

Van projectaanpak naar programmatische aanpak  
Handvaten voor gemeenten



S.J.M. Geboers


# CPO een reguliere methode van ontwikkelen

## Van projectaanpak naar programmatische aanpak Handvaten voor gemeenten

Student S.J.M. Geboers

ID nummer 0599941

Commissie Dhr. S. Maussen TU/e  
Dhr. J. Smeets TU/e  
Dhr. H. Vlemmix BIEB

*Receivd: 11-06-08*  


Datum 11 juni 2008

Universiteit Technische Universiteit Eindhoven

Faculteit Architecture, Building and Planning

Leerstoel Real Estate Management & Development

# Voorwoord

---

In het kader van mijn studie Bouwkunde, richting Real Estate Management & Development, aan de Technische Universiteit Eindhoven heb ik onderzoek verricht naar collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Mijn interesse voor dit onderwerp is een gevolg van mijn deelname aan een CPO project.

In september 2005 is een initiatief onder een aantal jongeren in de gemeente Bergeijk ontstaan. Zij hebben veel moeite om een betaalbare woning in de gemeente te kopen. De oplossing voor dit probleem wordt gevonden in CPO. Met CPO kan door ons niet alleen betaalbare huisvesting worden ontwikkeld, maar ook een woning die aan onze wensen voldoet. Deze initiatiefgroep enthousiasmeert de gemeente en start de eerste twee CPO projecten in Bergeijk die door starters op de woningmarkt worden uitgevoerd.

Vanaf de start van het proces ben ik actief bij het project betrokken en heb ik contacten onderhouden met de externe partijen die bij ons project betrokken zijn. Vooral de gemeente is hierin een belangrijke partij.

Ondanks de welwillendheid van de gemeente leiden de onbekendheid met CPO en het gebrek aan ervaring tot een aantal strubbelingen. Dit heeft ertoe geleid dat ik het CPO proces eens vanuit een andere invalshoek ben gaan bekijken, namelijk vanuit het gemeentelijk perspectief. De vraag die ik me hierbij heb gesteld: is CPO structureel door gemeenten toe te passen voor woningbouwprojecten?. Dit afstudeeronderzoek is hier het resultaat van.

Het afstudeeronderzoek heb ik bij het bureau Bouwen In Eigen Beheer (BIEB) mogen uitvoeren. BIEB begeleidt CPO groepen in hun proces en zij heeft hierin jarenlange ervaring. Dankzij de expertise van de werknemers, hun enthousiasme en de gezellige werksfeer heb ik mijn afstudeeronderzoek tot een bevredigend eindresultaat kunnen brengen. Ik wil de medewerkers van BIEB hartelijk bedanken voor hun inzet en medewerking.

Ook gaat dank uit naar de werknemers van de gemeente Eindhoven, Almere, Enschede en Bergeijk die ik met vragen heb mogen 'bestoken'.

Tot slot wil ik de heren Vlemmix, Maussen en Smeets bedanken voor de prettige wijze waarop zij mij begeleid hebben. Met veel plezier denk ik terug aan de kritische opmerkingen die zij mij gegeven hebben en de discussies die we gevoerd hebben. Mede daardoor ben ik de, o zo belangrijke, hoofdlijnen blijven zien.

Sanne Geboers

Westerhoven, juni 2008

# Samenvatting

---

Eind jaren '90 is er onder burgers hernieuwde belangstelling ontstaan voor particulier opdrachtgeverschap en het Rijk heeft besloten in deze behoefte van haar burgers te voorzien. Het ministerie van VROM ziet de toepassing van de collectieve vorm, het collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO), als een oplossing om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouwproductie te verhogen (VROM, 2006).

Het aantal woningen dat met CPO wordt gerealiseerd, blijft echter beperkt doordat CPO een projectmatige aanpak kent. CPO is momenteel geen methode van ontwikkelen die wordt geaccepteerd als reguliere ontwikkelingsmethode in de programmatische woningbouwaanpak. Om het aandeel CPO in de woningbouwproductie te laten stijgen, is het gewenst om CPO in de programmatische aanpak te integreren. De gemeente is hierbij de partij die dit mogelijk kan maken.

De volgende probleemstelling is geformuleerd:

***Wat moet een gemeente doen om CPO als reguliere ontwikkelingsmethode in te voeren, zodat deze methode structureel naast de huidige ontwikkelingsmethode in de programmatische woningbouwaanpak door de gemeente toegepast wordt?***

De reguliere woningbouwontwikkeling kent een programmatische aanpak binnen de gemeente. Hierbij wordt een proces doorlopen dat start op bestuurlijk niveau met het formuleren van een visie omtrent het wonen. Vervolgens wordt deze visie vertaald in het programma dat is gewenst voor de gemeente, zowel voor de volkshuisvestings- als de ruimtelijke planologische aspecten. Uit het samenvoegen van het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties ontstaan projecten waarvoor het gemeentebestuur een projectprogramma vast stelt. En de laatste stap is de uitvoering van de projecten op ambtelijk niveau (Beernink, bijlage 1; VNG, 2007).

Reguliere woningbouw wordt de laatste jaren gerealiseerd met projectontwikkeling. De essentie van deze ontwikkelingsmethode is dat de ontwikkelaar de opdrachtgever is in het proces en voor de markt projecten realiseert. Hiervoor zet hij zijn professionele kennis en kunde in en ontwikkelt hij voor eigen rekening en risico (Keeris, 2001).

CPO is daarentegen, een ontwikkelingsmethode waarbij de toekomstige bewoners opdrachtgever zijn. Het is een vorm van opdrachtgeverschap waarbij een groep toekomstige bewoners een rechtspersoon opricht, zonder winstoogmerk, die de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van woning en woonomgeving (VROM, 2007). Om CPO van haar projectstatus te ontheffen en te beschouwen als reguliere ontwikkelingsmethode, dient CPO te worden geïntegreerd in de programmatische aanpak die de reguliere woningbouwontwikkeling kent.

De huidige projectmatige uitvoering van CPO wijkt op een aantal punten af van de programmatische aanpak van de reguliere woningbouw. Om deze verschillen weg te kunnen nemen, wordt een aantal oplossingsrichtingen aangedragen.

Ten eerste wijkt de projectmatige aanpak van CPO af op het onderdeel visie. Gemeenten stellen nog geen algemene visie rond CPO op, zij kennen hooguit een visie voor het betreffende project. Echter, deze algemene visie is nodig om CPO structureel toe te passen. Het gemeentebestuur dient hiertoe een visie rond CPO te formuleren en deze zodanig vorm te geven, dat CPO wordt benaderd als een reguliere ontwikkelingsmethodiek die naast projectontwikkeling kan worden gebruikt. De visie bevat volkshuisvestingsaspecten en ruimtelijke planologische aspecten.

Daarnaast zijn er nog een aantal verschillen waar te nemen in het programma.

- Er ontbreekt een algemeen programma betreffende CPO. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoerende ambtelijke partij geen sturing krijgt vanuit het bestuur. Om dit probleem te verhelpen dient een programma te worden geformuleerd waarin CPO wordt opgenomen. Hierin worden het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties voor CPO omschreven.

- Bij CPO wordt geen optimaal gebruik gemaakt van het grondbeleid. Het voeren van een passieve grondpolitiek voor CPO is mogelijk door het inzetten van het ruimtelijke beleid. Ook het verder doorvoeren van een actieve grondpolitiek is een optie door het standaardiseren van de gronduitgifte, met een standaard grondprijsmethode en een selectieprocedure van CPO projecten.
- CPO kent alleen de regierol waarin de gemeente de (gedeelde) regie voert. Voor CPO kan het mogelijk zijn om alle regievormen te voeren. Hiertoe dient voor CPO de private regie geïntroduceerd te worden met als samenwerkingsvormen het concessiemodel en de exploitatieovereenkomst. Het aandachtspunt hierbij is dat burgers alert dienen te zijn en het initiatief zullen moeten nemen, om met deze vormen projecten uit te kunnen voeren.
- Het vooraf benoemen van de randvoorwaarden en het vaststellen van hun bandbreedte is een cruciale factor bij de realisatie van CPO projecten. Het is hierbij van belang dat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn en weten wat er van hen verwacht wordt. De gemeente dient zich goed te realiseren dat ze de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger kan beperken wanneer ze teveel randvoorwaarden oplegt en teveel sturing geeft.

Ten slotte zijn er op projectniveau een aantal afwijkingen te benoemen.

- Bij CPO projecten wordt een andere insteek van de gemeente verwacht in de initiatieffase van het ontwikkelingsproces. Een actievere betrokkenheid en ondernemende houding is vereist, zodat de gemeente projecten initieert. Hiervoor dient de gemeente een wervings- en selectiebeleid voor CPO op te zetten.
- De gemeente krijgt bij CPO te maken met een andere ontwikkelende partij, waardoor een cultuurverschil optreedt en een andere houding van de gemeente verwacht wordt. Dit cultuurverschil kan de gemeente opvangen door het opdoen van kennis en vaardigheden omtrent CPO. Daarnaast leert de gemeente een andere houding aan te nemen door het maken van een cultuuromslag. Deze cultuuromslag start bij de interne organisatie van de gemeente op bestuurlijk niveau en werkt door in de ambtelijke partij. Vervolgens kunnen ook de burgers een cultuuromslag maken.
- In de interne organisatie dient een CPO organisatie te worden opgezet en te worden verankerd. Dit is te realiseren door het creëren van draagvlak. Daarnaast moet de gemeente de kennis, vaardigheden en de houding omtrent CPO behouden. Wat mogelijk is door het aanstellen van een vast team dat zich met CPO bezig houdt.

Wanneer deze oplossingsrichtingen worden uitgevoerd, kan CPO in de programmatische aanpak worden geïntegreerd en is het mogelijk om met CPO op strategisch niveau te opereren. Bij deze programmatische aanpak dient de gemeente een aantal aspecten in acht te nemen.

In de eerste plaats dient de gemeente te zorgen voor de bestuurlijke besluitvorming:

1. Stel de visie vast;
2. Stel het woningbouwprogramma vast;
3. Reserveer grond en locaties;
4. Stel het projectprogramma vast:
  - maak een keuze in de ontwikkelingsmethode;
  - leg de samenwerkingsvorm vast;
  - bepaal het specifieke programma voor de locatie;
  - benoem de randvoorwaarden.

Daarnaast heeft de gemeente de zorg voor de ambtelijke uitvoering:

5. Ontwikkelingsproces: neem een actieve houding aan en werf en selecteer burgers.
6. Organisatie: creëer draagvlak, zet een CPO organisatie op en zorg voor voldoende capaciteit.
7. Planning: maak een realistische planning en geeft CPO groepen voldoende tijd om te ontwikkelen.
8. Financiën: zorg voor voldoende financiële middelen en stel voor bijzondere doelgroepen subsidies beschikbaar.

Om CPO op te nemen in de programmatische aanpak dienen alle kritische succesfactoren in acht te worden genomen die bij de uitvoering van een programmatische aanpak van belang zijn, namelijk:

- Het proces waarbij de stappen visie, programma, project achtereenvolgens worden doorlopen.
- Het inspelen van de bestuurlijke besluitvorming op CPO.
- Het beschikbaar hebben van grond en locaties.
- Het vaststellen van een duidelijk, compleet en uitvoerbaar projectprogramma, met daarin opgenomen de specifiek projectdetails.
- Het aannemen van een ondernemende en actieve houding richting CPO door de gemeente, voor de ambtelijke uitvoering van projecten.

Het doorvoeren van de oplossingsrichtingen zal hieraan bijdragen. Om CPO in een gemeente toe te passen, is het niet nodig om al de genoemde aspecten uit te voeren. Echter, voor een toepassing van CPO in de programmatische aanpak dienen al deze aspecten te zijn uitgevoerd. Het is hierbij van belang om de volgorde van de te nemen stappen te volgen. Dus er dient te worden gestart met het formuleren van de visie. Vervolgens worden de andere aspecten uitgevoerd. Zo wordt CPO stap voor stap geïntegreerd in de programmatische aanpak.

# Inhoud

---

Voorwoord

Samenvatting

Inhoud.....	1
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Doelstelling .....	4
1.2 Probleemstelling .....	4
1.3 Inkadering .....	5
1.4 Onderzoeksopzet.....	6
1.5 Leeswijzer.....	8
<b>2. Reguliere woningbouw.....</b>	<b>9</b>
2.1 Visie .....	9
2.2 Programma.....	10
2.3 Project .....	13
2.4 Resumé .....	19
<b>3. CPO in 2008 .....</b>	<b>21</b>
3.1 Visie .....	21
3.2 Programma.....	22
3.3 Project .....	24
3.4 Resumé .....	29
<b>4. CPO vs Reguliere woningbouw .....</b>	<b>31</b>
4.1 Visie .....	31
4.2 Programma.....	31
4.3 Project .....	32
4.4 Resumé .....	35
<b>5. Oplossingsrichtingen .....</b>	<b>37</b>
5.1 Visie .....	37
5.2 Programma.....	38
5.3 Project .....	41
5.4 Resumé .....	43
<b>6. Kritische succesfactoren &amp; Evaluatie.....</b>	<b>45</b>
6.1 Programmatische aanpak & kritische succesfactoren.....	45
6.2 Evaluatie .....	50
6.3 Resumé .....	52
<b>Literatuur .....</b>	<b>53</b>



# 1. Inleiding

---

Particulier opdrachtgeverschap kent in Nederland een lange traditie. Zo was het tot het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw heel gebruikelijk dat mensen een stuk grond kochten en hierop zelf hun woning bouwden.

Toch is deze traditie in de 20<sup>e</sup> eeuw om twee redenen nagenoeg verloren gegaan (Dammers e.a., 2007). In de eerste plaats ten gevolge van de sterk toegenomen vraag naar woningen. De overheid is hierdoor meer invloed gaan uitoefenen op de woningbouw en dat heeft geresulteerd in een aanpak die steeds meer programmatisch is geworden. Daarnaast is het compacte stads- en restrictieve bouwbeleid bepalend geweest. Het rijksbeleid was namelijk decennialang gericht op een concentratie van de woningbouw, waardoor er steeds minder vrije kavels beschikbaar zijn gekomen.

Een hernieuwde belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap eind jaren '90 zorgt ervoor dat het Rijk weer ruimte geeft aan deze vorm van ontwikkelen. Trends als individualisering, informatisering, emancipatie, welvaartsgroei en verandering van leefstijlen zorgen ervoor dat de woonwensen van burgers sterk veranderen en steeds gedifferentieerder worden (VROM, 2000; Provincie Noord-Brabant & SEV, 2008). Er ontstaat bij burgers een vraag naar zeggenschap over hun woning en woonomgeving. Doordat de woningmarkt nog altijd vanuit de aanbodzijde benaderd wordt en dit aanbod niet aansluit bij de veranderende vraag, besluit het Rijk in te grijpen en in de behoeften van haar burgers te voorzien.

In 2000 heeft het Rijk de *Nota Wonen* (VROM, 2000) uitgebracht onder het motto "*De burger centraal: mensen, wensen, wonen*". Eén van de kernthema's van deze nota is "*de zeggenschap over woning en woonomgeving vergroten*" met als doel het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap. Het Rijk heeft dan ook de richtlijn gesteld om in de periode van 2005 tot 2010 eenderde van de woningbouwproductie te realiseren middels particulier opdrachtgeverschap. Dit met de achterliggende gedachte de burger weer 'woonproducent' te maken in plaats van 'woonconsument'. De visie van de *Nota Wonen* wordt uitgewerkt door de lagere overheden. Provincies en gemeenten hebben hiervoor bestuurlijke ambities omtrent particulier opdrachtgeverschap geformuleerd.

De ambities van de overheden hebben geresulteerd in de realisatie van een beperkt aantal projecten. Hierbij is voornamelijk een bijzondere vorm van particulier opdrachtgeverschap toegepast; het collectief particulier opdrachtgeverschap.

Ondanks stimulatie van de overheid en de (beperkte) realisatie van CPO projecten is het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouwproductie gedaald van 17% in 2000 naar 11% in 2005 (Noorman, 2006; VROM, 2006). Hoewel de interesse voor particulier opdrachtgeverschap groot blijkt, blijft de ontwikkeling ervan achter bij de verwachtingen.

Het toepassen van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) als vorm van particulier opdrachtgeverschap, wordt als oplossing gegeven om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouwproductie te verhogen (VROM, 2006).

Zoals aangegeven, is in de periode van 2000 tot 2005 een aantal CPO projecten gerealiseerd, maar blijft het aantal gerealiseerde woningen beperkt. Daar komt bij dat deze projecten veelal als pilotprojecten worden benoemd. Het resultaat hiervan is dat CPO projecten nog geen deel uitmaken van de markt en CPO momenteel nog geen methode van ontwikkelen is die wordt geaccepteerd als een reguliere ontwikkelingsmethode. Om het aandeel CPO woningen op de woningmarkt te vergroten, moet CPO een structurele manier van ontwikkelen worden.

Gemeentelijke overheden spelen een belangrijke rol bij de realisatie van CPO projecten en bij de invoering van CPO als reguliere ontwikkelingsmethode. De gemeentelijke overheden voeren echter verscheidene bezwaren tegen het vergroten van het aandeel CPO (van der Linden, 2004). Ten eerste hebben veel gemeenten al grond toegewezen aan professionele opdrachtgevers, waardoor er weinig ruimte over blijft voor CPO. Ten tweede verwachten gemeenten dat er druk ontstaat op de gemeentelijke inkomsten van het grondbeleid, doordat zij aan particuliere partijen de grond verkopen. Ook geven gemeenten aan dat er een onzekerheid ontstaat door het bouwen in CPO. De gemeentelijke overheden hebben bouwprogramma's vastgesteld voor de komende jaren en zij hebben schrik dat ze deze woningbouwproductie niet halen als ze met CPO ontwikkelen. Verder bestaat er het idee dat er

tegenstrijdigheden kunnen ontstaan tussen de individuele wensen en de algemene kwaliteit. Tot slot blijkt er veel koudwatervrees bij gemeenten te bestaan. Dit is voornamelijk het gevolg van een gebrek aan kennis over CPO.

Uit onderzoek van Van der Linden (2004) blijkt dat deze weerstand tegen CPO voor het overgrote deel te danken is aan de cultuur binnen gemeenten. Tevens geeft hij aan dat een toename van CPO voor 90% kan worden gerealiseerd door het maken van een cultuuromslag bij gemeenten.

## 1.1 Doelstelling

Het blijkt dus dat gemeenten een grote rol spelen bij de invoering van CPO als structurele ontwikkelingsmethode. Om de weerstand weg te nemen bij gemeenten, is het van belang dat zij kennis opdoen over CPO en inzicht krijgen in het CPO proces. De rol die zij hierbij innemen en de werkzaamheden die uitgevoerd dienen te worden, moet geïntegreerd worden in de gemeentelijke organisatie om een goede procesgang te waarborgen. Dit onderzoek is erop gericht om gemeentelijke overheden te stimuleren CPO als reguliere ontwikkelingsmethode toe te passen in de programmatische woningbouwaanpak.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Inzicht bieden in de ontwikkelingsmethode van CPO projecten voor gemeenten, teneinde gemeentelijke overheden te stimuleren om CPO te introduceren als reguliere ontwikkelingsmethode en structureel in de programmatische woningbouwaanpak op te nemen.*

## 1.2 Probleemstelling

De vraag die bij dit onderzoek centraal staat:

*Wat moet een gemeente doen om CPO als reguliere ontwikkelingsmethode in te voeren, zodat deze methode structureel naast de huidige ontwikkelingsmethode in de programmatische woningbouwaanpak door de gemeente wordt toegepast?*

Vanuit de probleemstelling kunnen de volgende deelvragen geformuleerd worden:

1. Wat wordt verstaan onder de programmatische aanpak van de reguliere woningbouwontwikkeling?
2. Hoe is de programmatische aanpak van de reguliere woningbouwontwikkeling opgenomen in de gemeentelijke organisatie? En welke aspecten zijn daarbij van belang?
3. Wat is de rol van de gemeente bij de programmatische aanpak van de reguliere woningbouwontwikkeling?
4. Wat wordt verstaan onder CPO?
5. Wat wordt verstaan onder CPO als reguliere ontwikkelingsmethode in de programmatische woningbouwaanpak?
6. Hoe zijn de belangrijke aspecten van de programmatische aanpak momenteel geregeld voor CPO? En wat is momenteel de rol van de gemeente hierin?
7. Wat is momenteel het verschil tussen CPO en de reguliere woningbouw wat betreft de belangrijke aspecten van de programmatische aanpak?
8. Welke aspecten dienen voor CPO verbeterd te worden, zodat CPO structureel in de programmatische aanpak kan worden toegepast?
9. Welke oplossingsrichtingen zijn voor deze aspecten aan te dragen?
10. Hoe kan CPO een reguliere ontwikkelingsmethode worden die naast de huidige methode door gemeenten wordt toegepast?

## 1.3 Inkadering

Om het onderzoek uit te voeren, worden kaders vastgesteld waarbinnen dit onderzoek wordt verricht. Het betreft behalve gebiedsbeperkende kaders ook enkele begrippen die nader gedefinieerd zijn.

Voor dit onderzoek gelden drie gebiedsbeperkende kaders.

Ten eerste beperkt het onderzoek zich tot de collectieve vorm van particulier opdrachtgeverschap, namelijk CPO. Het accent ligt hierbij op het inpassen van CPO in de programmatische woningbouwaanpak van gemeenten.

Daarnaast is de locatie van het onderzoek beperkend. Particulier opdrachtgeverschap is een methode van bouwen die in veel landen wordt toegepast. De markt hiervoor is in elk land verschillend. Dit onderzoek richt zich op de woningmarkt in Nederland.

Ten derde zijn er tot op heden twee CPO projecten in Nederland te onderscheiden die een programmatisch karakter hebben. In de gemeente Eindhoven zijn beide projecten in voorbereiding, namelijk Landhof en Bloemenbuurt-Zuid. Om de integratie van CPO in de programmatische aanpak te kunnen bestuderen, dient het project Landhof in Meerhoven als case studie.

De begrippen die van belang zijn voor dit onderzoek, zijn:

### Reguliere woningbouwontwikkeling

Reguliere woningbouw wordt de laatste jaren gerealiseerd met projectontwikkeling, dat in de gemeentelijke organisatie een programmatische aanpak kent. Deze aanpak doorloopt structureel een proces dat start op bestuurlijk niveau met het formuleren van een visie over de woningbouwontwikkeling. Vervolgens wordt deze visie vertaald in het programma, wat leidt tot de uitvoering van dit programma in één of meerdere projecten (Beernink, bijlage 1; VNG, 2007).

Projectontwikkeling wordt door Keeris (2001) als volgt gedefinieerd:

*“ Het (min of meer) op eigen initiatief - zonder oogmerk tot zelf exploiteren en zekerheid van een afnemer - voor eigen rekening en risico tot stand brengen van een of meer bouwprojecten voor de markt, via het integreren en coördineren van de benodigde professionele kennis en kunde, afgestemd op de (aangenomen) vraag van een beoogde specifieke doelgroep of afnemer, c.q. gebruiker, waarbij die betrokkenheid zich uitstrekt tot de fase van ingebruikneming, dan wel korter indien het project eerder verkocht wordt.”*

### Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

CPO is een bijzondere vorm van particulier opdrachtgeverschap en om het begrip CPO te definiëren wordt eerst het begrip particulier opdrachtgeverschap omschreven. Hiervoor wordt definitie van de centrale overheid gehanteerd, met als reden dat het onderzoek gericht is op de gemeentelijke overheden. De definitie is als volgt geformuleerd: *“De rijksoverheid wil de zeggenschap van de burger vergroten en particulier opdrachtgeverschap is hier een instrument voor. Bij particulier opdrachtgeverschap is de burger zelf de opdrachtgever van de bouw van het eigen huis, dat wil zeggen dat de toekomstige bewoner zelf de bouwgrond verwerft en zelf bepaalt met welke partijen (aannemer, architect) en op welke wijze de woning wordt gerealiseerd” (VROM, 2007).*

De overheid (VROM, 2007) geeft hierbij aan dat particulier opdrachtgeverschap kan plaatsvinden in individueel of collectief verband. Zij omschrijft CPO als opdrachtgeverschap waarbij een groep toekomstige bewoners een rechtspersoon opricht, zonder winstoogmerk, die de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van woningen en woonomgeving.

### CPO als reguliere ontwikkelingsmethode in de programmatische aanpak

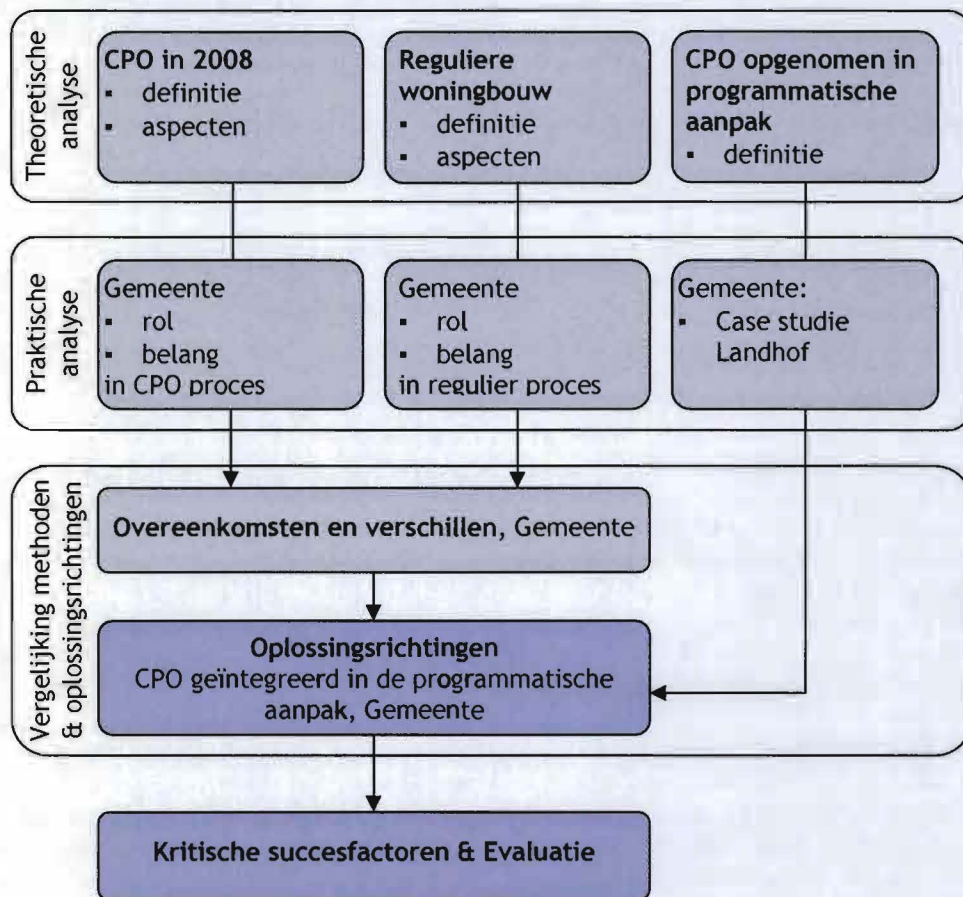
CPO wordt momenteel incidenteel als ontwikkelingsmethode voor de woningbouw toegepast, doordat veel gemeenten een CPO project bestempelen als ‘pilotproject’. Gemeenten willen eerst aftasten wat het ontwikkelen met CPO inhoud en zij zien CPO nog niet als ontwikkelingsmethode die zij structureel

toe willen passen. Zij benaderen CPO met een projectmatige aanpak in plaats van een programmatische aanpak.

Om CPO als reguliere ontwikkelingsmethode toe te passen, dient CPO geïntegreerd te worden in de gemeentelijke organisatie. Dit houdt in dat CPO wordt opgenomen in de programmatische woningbouwaanpak en hierbij het proces visie, programma, project doorloopt. CPO wordt niet meer eenmalig toegepast, maar wordt een structurele methode om woningbouw te ontwikkelen.

## 1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek is in vier fases opgebouwd. De stappen die worden genomen om het onderzoek ten uitvoer te brengen, zijn weergegeven in het schema van figuur 1.



Figuur 1: Plan van aanpak

### 1.4.1 Theoretische en praktische analyse

Met een literatuurstudie, interviews en een case studie worden definities gegeven, de programmatische aanpak geanalyseerd en de rol van de gemeente vastgelegd door de reguliere woningbouwontwikkeling en CPO.

#### Interviews

Elke gemeente is anders en de organisatie is weinig transparant. Hierdoor is moeilijk te achterhalen wat er bij gemeenten achter de schermen gebeurt. Doel van de interviews is om de rol en het belang van gemeenten te achterhalen bij het reguliere woningbouwproces en het (C)PO proces. Hiertoef worden drie gemeenten en een gemeentelijke adviseur ondervraagd.

De drie gemeenten zijn geselecteerd op basis van een aantal kenmerken, aangezien Nederland momenteel 443 gemeenten telt (Staatscourant, 2008):

- De case studie wordt gehouden in Eindhoven. Volgens Kerkhoff e.a. (1998) valt Eindhoven in de categorie 'grote gemeente'. Dit zijn gemeenten met een inwoneraantal van meer dan 100.000 inwoners. In totaal zijn er 26 grote gemeenten in Nederland en drie ervan zijn geselecteerd voor de interviews.
- Een geografische spreiding van de gemeenten is gewenst.
- Ervaring met (C)PO is vereist, zodat over reguliere woningbouw en (C)PO kan worden ondervraagd.

De interviews zijn afgenomen bij de gemeenten Eindhoven, Almere en Enschede met respectievelijk de projecten Landhof (250 woningen CPO), Bouw je eigen huis in Almere (1.000 kavels per jaar PO) en Roombeek (500 woningen PO).

Als gemeenten niet over de benodigde kennis beschikken, schakelen ze de hulp in van een adviseur. Het is mogelijk om deze adviseur vanuit een ander oogpunt te ondervragen: zij zijn een neutrale partij. Er wordt één gemeentelijk adviseur ondervraagd over reguliere woningbouwontwikkeling en CPO.

### Case studie CPO Landhof

Het doel van de case studie is om vanuit het oogpunt van de gemeente inzicht te krijgen in de integratie van CPO in de structurele woningbouwontwikkeling. Voor de case studie is een project geselecteerd waarbij CPO wordt geïntegreerd in de programmatische woningbouwaanpak. In Nederland zijn op het moment twee van deze projecten in ontwikkeling: Landhof en Bloemenbuurt-Zuid, beiden in Eindhoven. Bij Landhof voert de gemeente de regie en bij Bloemenbuurt-Zuid is dat de woningcorporatie. Omdat dit onderzoek ingaat op de gemeentelijke organisatie bij een programmatische aanpak van CPO, is Landhof als case studie gekozen.

## **1.4.2 Vergelijking ontwikkelingsmethoden & Oplossingsrichtingen**

Om tot een eindoverzicht voor dit onderzoek te komen, worden de gegevens bij elkaar gebracht. De overeenkomsten en verschillen voor gemeenten tussen reguliere woningbouw en CPO die momenteel aan de orde zijn, worden weergegeven. Het is van belang de verschillen uiteen te zetten en mogelijke oplossingen te signaleren, zodat de integratie van CPO in de programmatische aanpak voorspoedig kan verlopen. Kortom, er worden oplossingsrichtingen gegeven om CPO als structurele ontwikkelingsmethode toe te passen naast de huidige ontwikkelingsmethode die door de gemeente toegepast wordt.

## **1.4.3 Kritische succesfactoren & Evaluatie**

Dit onderzoek leidt tot kritische succesfactoren die gemeenten in acht moeten nemen als de projectmatige aanpak van CPO wordt omgezet naar een programmatische aanpak. Daarnaast wordt ter evaluatie, een blik op de toekomst geworpen, worden de beperkingen van het onderzoek aan de orde gesteld en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

## 1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek gaat in op de deelvragen die bij de probleemstelling gesteld zijn en gebruikt hierbij het gemeentelijk perspectief als uitgangspunt.

In hoofdstuk 2 wordt het reguliere ontwikkelingsproces en de aspecten die daarbij van belang zijn, behandeld. In dit hoofdstuk worden specifiek de rol en het belang van de gemeente toegelicht.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de aspecten die bij een programmatische aanpak van belang zijn. Hierbij analyseert dit hoofdstuk hoe deze aspecten momenteel voor CPO zijn georganiseerd.

De overeenkomsten en verschillen voor de gemeente tussen reguliere woningbouw en een de huidige organisatie van CPO worden in hoofdstuk 4 uiteengezet. De aspecten die van belang zijn voor een programmatische aanpak van woningbouw dienen hierbij als uitgangspunt.

Hoofdstuk 5 zet uiteen welke aspecten voor CPO verbeterd dienen te worden om integratie van CPO in de programmatische aanpak mogelijk te maken. Hierbij wordt oplossingsrichtingen gegeven die de gemeente ondersteuning kunnen bieden bij het invoeren van CPO als reguliere ontwikkelingsmethode.

Ter afsluiting van dit onderzoek heeft het laatste hoofdstuk de kritische succesfactoren voor de invoering van CPO als reguliere ontwikkelingsmethode. Ook geeft hoofdstuk 6 een evaluatie, geeft het de beperking van dit onderzoek weer en doet het aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## 2. Reguliere woningbouw

---

De laatste jaren worden woningen ontwikkeld door marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties. De vorm van reguliere woningbouwontwikkeling wordt ook wel projectontwikkeling genoemd. Keeris (2001) en van de Ven (2003) geven aan dat een aantal essentiële kenmerken bij projectontwikkeling worden onderscheiden:

- De projectontwikkelaar ontwikkelt en realiseert marktconforme vastgoedconcepten voor eigen rekening en risico.
- De projectontwikkelaar maakt daarbij de vertaling van een marktvraag naar te realiseren vastgoed.
- Daarbij is sprake van een integrale betrokkenheid bij het vastgoedproces (vanaf het initiatief tot en met ingebruikstelling).
- De projectontwikkelaar is opdrachtgever in het proces en is verantwoordelijk voor het procesmanagement en het resultaat.

De benaderingswijze die hier gehanteerd wordt, is ontwikkeling van bovenaf. De opdrachtgever is de marktpartij en de toekomstige bewoner wordt pas bij de verkoop betrokken.

De gemeente is de partij die met haar beleid sturing geeft aan de woningbouwontwikkeling. Reguliere woningbouwontwikkeling kent dan ook een programmatische aanpak binnen de gemeente. Hierbij wordt een proces doorlopen dat start op bestuurlijk niveau met het formuleren van een visie omtrent het wonen. Vervolgens wordt deze visie door het bestuur vertaald in het programma dat gewenst is voor de gemeente. De laatste stap is de daadwerkelijke realisatie; de uitwerking in projecten (Beernink, Hof, bijlage 1; VNG, 2007).

### 2.1 Visie

De visie bij woningbouwontwikkeling heeft betrekking op twee invalshoeken (Hof, bijlage 1). Ten eerste is het 'wat' van belang vanuit het gemeentelijk volkshuisvestingsperspectief. Dit wordt weergegeven in de woonvisie. Daarnaast is het 'waar' een aandachtspunt vanuit het ruimtelijk planologisch perspectief. De vertaling hiervan wordt weergegeven in de structuurvisie.

Geen één gemeente is hetzelfde en Hof (bijlage 1) geeft aan dat elke gemeente op haar eigen manier om gaat met woningbouwontwikkeling. De ene gemeente bepaalt eerst de structuurvisie en geeft de woningbouwlocaties aan om vervolgens voor deze locatie het woningbouwprogramma vast te stellen. Terwijl een andere gemeente eerst haar woonvisie en woningbouwprogramma vast stelt en hiervoor een locatie zoekt om het programma te realiseren. Ook is het mogelijk dat het traject van de woonvisie en het traject van de structuurvisie tegelijkertijd worden doorlopen.

#### Woonvisie

De woonvisie, voorheen het volkshuisvestingsplan, vormt het kerninstrument op het gebied van wonen voor het gemeentelijk opereren (VNG, 2007). In deze lange termijn visie formuleert de gemeente haar beleid en stelt zij vast wat zij de komende jaren op het gebied van wonen wil bereiken. Dit omvat de gehele bandbreedte van het woonbeleid en rijk van zaken die vrij direct aan het wonen gerelateerd zijn tot zaken die van grote invloed zijn op het woon- en leefklimaat.

De thema's die in de woonvisie aan de orde komen, zijn afhankelijk van de lokale situatie en de mogelijkheden tot bouw. Elke gemeente heeft daarbij haar eigen onderwerpen die van belang zijn, maar er zijn drie onderwerpen te onderscheiden die aan bod dienen te komen (VNG, 2007).

Ten eerste wordt de ambitie en identiteit van de gemeente vastgelegd, binnen de kaders van het landelijke en provinciale beleid. De vraag "Wat wil de gemeente zijn in de toekomst?" staat hierbij centraal en vormt het vertrekpunt voor de woonvisie.

Daarnaast wordt aangegeven hoe de gemeente haar ambities concretiseert. Een analyse van de huidige staat van het wonen en de toekomstverwachtingen wordt uitgevoerd. Het resultaat hiervan is een

cijfermatige onderbouwing van de huidige en toekomstige ontwikkelingen naar bevolking en woningbehoefte. Op basis hiervan kan een programma worden opgesteld (zie paragraaf 2.2). Tot slot wordt omschreven hoe het programma gerealiseerd wordt. De gemeente kan hiervoor instrumenten inzetten waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke kaders, afsprakenkaders, financiële instrumenten en contracten en prestatieafspraken.

De vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG, 2007) geeft aan dat het van belang is dat de woonvisie een redelijk, uitlegbaar en transparant document is, zodat voor elke partij het kader duidelijk is waarbinnen woningbouw gerealiseerd wordt.

### Structuurvisie

De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument waarin wordt aangegeven welk ruimtelijk beleid een gemeente nastreeft. Er worden keuzes gemaakt over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op lange termijn en de daarvoor noodzakelijke maatregelen op korte termijn (structuurvisie, 2008; VROM, 2008). Het doel van de structuurvisie is het schetsen van een toekomstbeeld waarbij aandacht wordt besteed aan onderwerpen als wonen, werken, voorzieningen, infrastructuur en leefomgeving.

## 2.2 Programma

Het programma maakt onderscheid in twee fases, namelijk de formulering van het algemene programma dat de vertaling van de visie weergeeft en de formulering van projectprogramma's die ingaan op gebiedsgerichte ontwikkelingen.

### 2.2.1 Algemeen programma

De visie geeft het gemeentelijke beleid voor de komende jaren weer. Uit deze visie worden één of meer programma's geformuleerd die de gemeente wil realiseren.

Van Dale (2008) geeft aan dat een programma "het geheel van activiteiten voor een bepaalde tijd" is. Ook voor de woningbouwontwikkeling van een gemeente geldt deze definitie. De gemeente benoemt haar ambities en vertaalt deze in een aantal doelstellingen die binnen een bepaalde periode gerealiseerd zullen moeten worden.

Ook in het programma worden de twee invalshoeken weer gegeven. Enerzijds wordt de woonvisie uitgewerkt in het woningbouwprogramma. Anderzijds wordt de structuurvisie vertaald in mogelijke woningbouwlocaties.

### Woningbouwprogramma

Het woningbouwprogramma geeft aan wat de gemeente de komende jaren aan woningbouw wil realiseren. Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande woningvoorraad en wat er in de toekomst gewenst is. De onderwerpen die in het programma vermeld worden, zijn onafhankelijk van de locatie (Hof, bijlage 1):

- woningaantallen: Hoeveel woningen moeten er de komende jaren worden gebouwd?
- woningtypologieën: Welke soort woningen is gewenst en hoeveel van elke soort?
- eigendomsverhoudingen: Hoeveel huur- en koopwoningen moeten er gerealiseerd worden? Zijn er woningen met een maatschappelijk gebonden eigendomsconstructie gewenst?
- doelgroepenbeleid: Welke doelgroepen verdienen de komende jaren aandacht op de woningmarkt?

### Woningbouwlocaties

Uit de ruimtelijke planologische visie van de gemeente wordt duidelijk hoe de gemeente de ruimte in de toekomst wil gebruiken en welke functies daarop zijn gewenst. Dit kan de gemeente uitwerken met het ruimtelijke beleid en het grondbeleid.

### *Ruimtelijk beleid*

De ruimtelijke planologische uitgangspunten legt de gemeente vast in haar ruimtelijke beleid. Om dit beleid te realiseren heeft de gemeente enkele instrumenten tot haar beschikking.

De Wet Ruimtelijke Ordening is hierbij het belangrijkste instrument. Deze wet schrijft voor dat gemeenten de bestemmingen en gebruiksvoorschriften van het gemeentelijke grondbezit vastleggen in structuurplannen en bestemmingsplannen (VROM, 2008). Het structuurplan geeft in hoofdlijnen de



toekomstige ontwikkeling van het betreffende plangebied aan. Het heeft een programmatisch karakter en gemeenten nemen geen ruimtelijke beslissingen die niet binnen het structuurplan passen, hoewel het niet bindend is (VNG, 2004). Het bestemmingsplan is het juridische kader voor toegestane vormen van grondgebruik. Het stelt de bestemming van de grond en de voorschriften voor het gebruik van de grond vast. Dit is momenteel verplicht gesteld voor de gebieden buiten de bebouwde kom. Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in juli 2008, moeten gemeenten voor al het gemeentelijke grondgebied een bestemmingsplan opstellen (VROM, 2007).

Daarnaast heeft de gemeente een instrument in handen met de bouwvergunning. Het Rijk heeft hiervoor de procedures bepaald in de Woningwet, waardoor in elke gemeente dezelfde regels gelden. Stichting Bouwresearch (SBR, 2002) geeft aan dat de bouwaanvraag wordt getoetst aan welstand, bestemmingsplan, bouwbesluit en bouwverordening. Ook neemt de gemeente de randvoorwaarden die zij gesteld heeft, in acht bij toetsing. De gemeente kan dus met behulp van de bouwaanvraag toetsen aan architectonische kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en technische kwaliteit. Indien voldaan wordt aan deze eisen, kan de bouwvergunning worden afgegeven en mag de indiener starten met bouwen.

Ook kan de gemeente met een stedenbouwkundig plan en/of een beeldkwaliteitplan aangeven wat de beoogde kwaliteit van de locatie is. Ontwikkelaars dienen hiermee rekening te houden bij de uitwerking van de plannen. Luijten (bijlage 1) geeft aan dat de stedenbouwkundige plannen en beeldkwaliteitplannen “vaak helemaal dichtgetimmerd zijn”. De regie van de gemeente is hiermee groot en voorkomt ongewenste resultaten.

### *Grondbeleid*

Bouwgrond is een noodzakelijk goed voor de uitvoering van ruimtelijke plannen, maar het is schaars en veelal in bezit van marktpartijen (VROM, 2007; Beernink, Ketelaers, bijlage 1). Elke gemeente heeft een Nota Grondbeleid, waarmee ze sturing kan geven aan de invulling van locaties (Hof, bijlage 1). De realisatie van plannen is grotendeels afhankelijk van de effectiviteit van dit gemeentelijke grondbeleid. Hierbij zijn twee vormen van beleid te onderscheiden.

Het voeren van een actieve grondpolitiek is de eerste vorm die kan worden genoemd.

De grondverwerving is het eerste en belangrijkste aspect bij het voeren van een actief grondbeleid. Hiervoor heeft de gemeente een tweetal instrumenten ter beschikking die ze in kan zetten:

- Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG);

Met de WVG kan de gemeente het voorkeur vestigen op toekomstige bouwlocaties waardoor de gemeente het eerste recht van verkoop heeft (VNG, 2007). Het doel hiervan is het voeren van een gericht aankoopbeleid en het voorkomen van ongewenste transacties of ontwikkelingen in het gebied.

- Onteigening.

De gemeente heeft de mogelijkheid om grond te onteigenen. Dit is een zeer zwaar instrument en wordt alleen ingezet wanneer het gemeenschappelijke belang hoger wordt geacht dan het belang van de individuele eigenaar (VNG, 2004). Het instrument dient ter voorkoming van vertraging en verwerving tegen een te hoge prijs.

Daarnaast is de gronduitgifte van belang. De gemeente ontwikkelt vrijwel nooit zelf de woningen. Zij zal de gronden die ze in bezit heeft dan ook weer verkopen. Hierbij zijn twee aspecten van belang:

- Selectie van de ontwikkelende partij;

De selectie van de ontwikkelende partij kan plaatsvinden op basis van een prijsvraag of het selectiebeleid dat de desbetreffende gemeente hanteert (Beernink, Ketelaers, bijlage 1).

- Grondprijsmethode.

Het is van belang dat de grondprijs en de randvoorwaarden waarbinnen de partij mag ontwikkelen worden vastgelegd. VNG (2004) adviseert gemeenten een grondprijsystematiek te hanteren die geen afbreuk doet aan de woningkwaliteit. De residuele waardeberekening krijgt daarbij de voorkeur en wordt momenteel dan ook veelvuldig toegepast. Dit houdt in dat de grond op basis van de marktwaarde verkocht wordt. Daarbij wordt vaak een kikkerregeling afgesloten die vastlegt dat bij stijging van de grondprijs, voordat de daadwerkelijk grondtransactie plaatsvindt, de ontwikkelende partij een percentage van die stijging aan de gemeente betaalt (Luijten, bijlage 1).

Daarnaast kan een gemeente een passieve grondpolitiek voeren. Hierbij heeft niet zozeer het verwerven van bouwgrond prioriteit, maar het realiseren van bestemmingsplannen en daarmee voldoen aan de bouwopgave (VNG, 2004). Marktpartijen zijn bij deze grondpolitiek vaak (gedeeltelijk) de grondbezittende of grondverwervende partij en de gemeente zal in samenwerking met deze grondeigenaren bouwlocaties ontwikkelen. De rol van de gemeente is hierbij tweeledig.

In de eerste plaats heeft zij een voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol waarmee zij sturing kan geven aan de invulling van een project. De instrumenten hiervoor zijn de randvoorwaarden die gesteld worden voor de ontwikkeling van het gebied. Deze liggen vast in het stedenbouwkundig plan, een beeldkwaliteitplan, het bestemmingsplan of een overeenkomst tussen de marktpartij en de gemeente. In de toekomst staat hiervoor nog een ander instrument ter beschikking, de Grondexploitatiewet die onderdeel uitmaakt van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Ten tweede zorgt de gemeente voor de aanleg van openbare voorzieningen, zoals wegen, straten, riolering, verlichting en openbaar groen. De gemeente probeert de voorzieningen waaraan de ontwikkelende partij meeprofiteert, in rekening te brengen. In de nieuwe Wro is een oplossing gevonden in het laten meebetalen van grondeigenaren die meeprofiteren van algemene voorzieningen (VROM, 2007).

Voor zowel de actieve als passieve grondpolitiek wordt tegenwoordig het fenomeen 'value capturing' geïntroduceerd (Cammen, 2007). Dit houdt in dat de ontwikkelaar eventuele overwinst van de (gebieds)ontwikkeling in het gebied zelf investeert. Het uitgangspunt dat hierbij geldt, luidt als volgt: "het waardesurplus van een ontwikkeling verdient een publieke bestemming te krijgen".

De keuze voor het grondbeleid dat een gemeente voert, is afhankelijk van de rol die de gemeente inneemt, de financiële situatie en de mogelijke risico's. Uiteindelijk bepaalt het gemeentebestuur of er een passief of actief grondbeleid wordt gevoerd (Beernink, Ketelaers, van Deursen, bijlage 1).

### **2.2.2 Projectprogramma**

Als de gemeente het algemene programma heeft bepaald en mogelijke woningbouwlocaties heeft vastgesteld, kan ze bepalen wat er op welke locatie wordt gerealiseerd. Dit leidt tot de uitvoering van het programma in één of meerdere projecten. Voor elk project wordt een specifiek programma geformuleerd dat de ambitie van de gebiedsgerichte ontwikkeling weergeeft (Ketelaers, bijlage 1). Kortom, het projectprogramma bevat het woningbouwprogramma voor de specifieke locatie waarin woningaantallen, woningtypologieën, eigendomsverhoudingen en doelgroepen zijn vastgelegd. Daarnaast benoemt het projectprogramma de samenwerkingsvorm die voor het project gehanteerd wordt. En als laatste geeft het programma de randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan het project.

De samenwerkingsvorm die voor de uitvoering van het project gekozen wordt, is afhankelijk van de regie die de gemeente wil voeren, de samenwerking die de gemeente wil aangaan, de grondposities en eigendomsverhoudingen, de financiën en de financiële risico's.

VNG (2005) onderscheidt 3 regierollen waaruit 6 samenwerkingsvormen (Cammen, 2007) zijn ontstaan en die elk hun specifieke kenmerken hebben:

#### *1. Traditioneel model (publieke regie)*

De overheid verwerft met een actief gemeentelijk grondbeleid de grond die nodig is voor de ruimtelijke ontwikkeling. Dit met het doel om zelf de locatie te ontwikkelen naar eigen wens en inzicht. De gemeente maakt een programma van eisen (PvE) en een stedenbouwkundig plan en treedt hierbij voorwaardenscheppend op. Vervolgens wordt de grond uitgegeven aan marktpartijen die de verdere ontwikkeling en bouw van woningen op zich nemen. Tijdens deze realisatie vervult de gemeente een toetsende (bouwvergunning) en toezichhoudende (bouw) rol.

Een voordeel van dit model is dat de gemeente de volledige zeggenschap over het project heeft tot aan de gronduitgifte en daarna nog een grote invloed op het project kan uitoefenen. Hier tegenover staat echter dat de gemeente een hoog risico loopt en dat voor de gemeente hoge voorinvesteringen met de realisatie gemoeid zijn.

#### *2. Bouwclaimmodel (publieke regie)*

Het bouwclaimmodel is een aanvulling op het traditioneel model. Hierbij is niet de gemeente de grondverwervende partij, maar private kopers. Deze grond wordt aan de gemeente overgedragen in ruil voor een ontwikkelingsrecht. Dit is een claim op de overheid om in de toekomst een overeenkomende hoeveelheid grond met bouwbestemming af te nemen. Dus de gemeente ontwikkelt de locatie door het opstellen van een startnotitie, PvE en een stedenbouwkundig plan. Vervolgens geeft zij de grond uit

aan een vooraf bekende partij, namelijk de partij die in eerste instantie de grond aan de gemeente heeft verkocht.

### 3. Joint Venture (publiek-private samenwerking)

De grond is in bezit van de gemeente en marktpartijen. De publieke en private partij(en) besluiten samenwerking aan te gaan en richten samen een nieuw bedrijf op, bijvoorbeeld een grondexploitatie maatschappij. Elke partij is aandeelhouder in het bedrijf en er zijn harde afspraken gemaakt over de inbreng van grond, de winst- en verliesdeling en de risicoverdeling.

Afhankelijk van dit aandeelhouderschap vindt regievoering plaats door de gemeente en/of de marktpartij. De gemeente zal in ieder geval het traject van initiatief tot stedenbouwkundige planontwikkeling doorlopen en bekleedt hierbij samen met de marktpartij een voorwaardenscheppende rol. Daarnaast kan de gemeente de keuze maken om ook het proces van de ontwikkeling en bouw van de woningen te regisseren in samenwerking met de marktpartij.

Bij deze vorm van samenwerking wordt de zeggenschap gedeeld tussen de gemeente en marktpartij, maar ook de risico's en investeringen.

### 4. Samenwerkingsovereenkomst (publiek-private samenwerking)

De samenwerkingsovereenkomst heeft hetzelfde uitgangspunt bij de ontwikkeling als de joint venture. Echter, hier wordt de samenwerking in een overeenkomst vastgelegd en wordt er geen nieuw bedrijf opgericht. In deze overeenkomst worden het doel van de ontwikkeling, de afspraken en het beoogde eindresultaat vastgelegd. De gemeente wordt bij deze constructie beschouwd als mede-ontwikkelaar en ook hier geldt dat de gemeente de keuze maakt om het volledige proces te doorlopen of een gedeelte daarvan.

### 5. Concessiemodel (private regie)

Het concessiemodel is een model waarbij de gemeente de ontwikkeling of delen hiervan aanbesteed, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsvraag. De overheidsinterventies worden hierbij formeel beperkt tot het begin en het einde van het proces. De gemeente formuleert in het beginstadium het beleidskader en toetst daar in een later stadium aan. De marktpartij is in dit geval de ontwikkelaar en deze realiseert het project zelfstandig, conform de publieke specificaties.

### 6. Exploitatieovereenkomst (private regie)

Deze vorm van overeenkomst sluit aan op het concessiemodel. Het verschil is dat de marktpartij de grond volledig in bezit heeft en dus volledige zeggenschap heeft. De marktpartij ontwikkelt dan ook het gehele project zonder specifieke tussenkomst van de gemeente. Dit is alleen mogelijk als de plannen binnen het bestemmingsplan kunnen worden uitgevoerd.

De gemeente toetst wel de bouwaanvraag en houdt bouwtoezicht, echter de regierol van de gemeente is nihil. Verder wordt met de gemeente in een exploitatieovereenkomst de afspraak gemaakt dat kosten voor gemeenschappelijke voorzieningen bij de marktpartij verhaald kunnen worden.

## 2.3 Project

Van een project is sprake als het gaat om een ontwikkeling met een duidelijk omschreven doel en een afbakening (Korthals Altes e.a., 2004). Aan het begin van een project is duidelijkheid over de locatie en de betrokken partijen. Deze partijen hebben gezamenlijke ambities geformuleerd en de doelstelling van het project omschreven. Dit zorgt voor een breed gedragen basis en betrokkenheid van alle partijen (VNG, 2005).

Wijnen (in Groote e.a., 2004) geeft aan dat er bij de aanpak van een regulier woningbouwproject drie "bouwstenen" bestaan: faseren, beslissen en beheersen. Woude en Pijpers (1997) concluderen dat deze drie aspecten samenhang vertonen. Zij stellen dat het faseren van het ontwikkelingsproces het totaalproces beheersbaar maakt en ervoor zorgt dat de opdrachtgever zich een oordeel kan vormen over de tussenresultaten. Bij reguliere woningbouwontwikkeling is voor elk project een aantal aspecten van belang die achtereenvolgens worden besproken:

- De fasering en beslismomenten van het ontwikkelingsproces.
- De beheersaspecten organisatie, planning en financiën.

Deze beheersaspecten omvatten alle sturende en regelende activiteiten die erop gericht zijn de inhoudelijke werkzaamheden van een project planmatig te laten verlopen (Wijnen in Groote e.a., 2004).

### **2.3.1 Ontwikkelingsproces**

Het vastgoedproces doorloopt op projectniveau verschillende stadia, van initiatief tot beheer van de woningen. De volgorde van ontwikkeling is niet altijd dezelfde en de combinatie van betrokken partijen en samenwerking tussen deze partijen zijn steeds anders. Het reguliere ontwikkelingsproces kent daardoor vele variaties (Oude Veldhuis, 1993).

De procesgang bij reguliere woningbouwontwikkeling op projectniveau is opgedeeld in: initiatieffase, definitieffase, planfase, realisatieffase en beheerfase; zie bijlage 2 (Oude Veldhuis, 1993; Hof; Ven, 2003; van der Linden, 2004).

#### **Initiatieffase**

Een project start met een partij die het initiatief neemt voor het ontwikkelen van een locatie. Zij voert hiervoor een projectanalyse uit, waarbij de ontwikkelingsmogelijkheden en huisvestingsbehoefte nader worden bekeken (Woude en Pijpers, 1997). Dit resulteert in een startnotitie waarin de ambitie en de eerste globale ideeën over de invulling van de locatie en het programma worden geformuleerd. Alle betrokken partijen geven hiervoor een 'Go' of 'No go' en bestempelen de ontwikkeling hiermee als een project. De verdere uitwerking van de plannen gebeurt in drie onderdelen.

Ten eerste wordt het ontwikkelingsproces vastgelegd in een plan van aanpak. De doelstellingen en ambities worden hierin weergegeven evenals de manier waarop deze bereikt dienen te worden. Ook wordt in het plan van aanpak een planning gegeven en een kostenraming gemaakt.

Daarnaast wordt op basis van de startnotitie een ontwikkelingsvisie voor het plangebied vastgesteld. Hierin worden de uitgangspunten en randvoorwaarden aan het plan gegeven.

Als laatste wordt de haalbaarheid van het project getoetst met een haalbaarheidsstudie. Hierbij worden de marktsituatie, de financiële haalbaarheid, de bouwtechnische haalbaarheid en de geschiktheid van de locatie bekeken.

#### **Definitieffase**

Op basis van de gegevens uit de initiatieffase en de randvoorwaarden (van de gemeente) wordt een PvE opgesteld. Dit legt de wensen en eisen van huisvesting vast voor het plangebied. Hierbij zijn markttechnische, financiële, bouwkundige en juridische aspecten te onderscheiden.

Daarnaast worden in deze fase de benodigde onderzoeken uitgevoerd, zoals een archeologisch onderzoek, een onderzoek naar de bodemgesteldheid of een geluidsonderzoek.

#### **Planfase**

De planfase onderscheidt de planontwikkeling en de verkoop van de woningen. De daadwerkelijke planontwikkeling kan worden opgedeeld in de stedenbouwkundige planontwikkeling en de planontwikkeling van woningen.

Bij veel (grotere) projecten wordt tijdens de planontwikkeling een planteam opgericht, bestaande uit alle betrokken partijen: opdrachtgever, architect en gemeente. Deze groep doorloopt de planontwikkeling en heeft tot doel de communicatie te bevorderen. In een later stadium wordt de aannemer aan deze groep toegevoegd.

#### ***Stedenbouwkundige planontwikkeling***

Aan de hand van het PvE wordt het stedenbouwkundig plan ontworpen. In dit plan worden randvoorwaarden geformuleerd en eisen gesteld aan de ontwikkeling van woningen. Dit kan bijvoorbeeld in een beeldkwaliteitplan of programma vastgelegd worden.

Voor het ontwerp wordt een stedenbouwkundige geselecteerd die het ontwerptraject doorloopt; schetsontwerp (SO), voorlopig ontwerp (VO) en definitief ontwerp (DO). Mochten er planologische procedures, zoals een vrijstellingsprocedure of bestemmingsplanwijziging, nodig zijn dan worden deze aangevraagd op basis van het DO.

Als het DO en de procedures zijn afgerond, wordt de bouwtitel gegeven en kan gestart worden met de ontwikkeling van woningen.

### *Planontwikkeling woningen*

De planontwikkeling bestaat uit drie aspecten.

In de eerste plaats wordt gesproken van bouwkundige planontwikkeling. Voor dit proces wordt de expertise van een architect ingehuurd. De planontwikkeling start met het SO. Hierbij wordt het PvE voor de woningen in een ruimtelijk concept vastgelegd. Verdere uitvoering van het SO wordt vastgelegd in het VO waarbij de situering, hoofdindeling, structurele opzet, constructieve opzet en architectonische verschijningsvorm worden uitgewerkt. Het DO legt het materiaalgebruik vast en wordt verder uitgewerkt in een bestek met bestektekeningen.

Een ander onderdeel van de planontwikkeling is de juridische planontwikkeling. Bij de ontwikkeling van woningen zijn er in de planfase drie juridische zaken waarmee rekening gehouden moet worden (Oude Veldhuis, 1993):

- Het bestemmingsplan;

In Nederland dient volgens bestemmingsplan te worden gebouwd. Bij gebieden waar woningbouw als nieuwe en dominante functie wordt ontwikkeld, speelt het bestemmingsplan een grote rol en kan een bestemmingsplanprocedure noodzakelijk zijn.

- Het voorbereiden van overeenkomsten;

Zoals een samenwerkingsovereenkomst, grondkoopovereenkomst of aanbestedingsovereenkomst.

- De aanvraag van de bouwvergunning.

Op basis van het bestek en de bestektekeningen wordt de bouwvergunning aangevraagd. De gemeente toetst deze aanvraag aan het bestemmingsplan, het bouwbesluit, de bouwverordening en de redelijke eisen van welstand (SBR, 2002).

Het derde aspect is de financiële planontwikkeling. Bij elke fase in het bouwkundig ontwerp worden de investeringskosten berekend. Op basis hiervan kan de opdrachtgever zijn investeringsvoorstel opstellen. Hij zal voor het realiseren van het plan eveneens de financiële risico's en het projectrendement analyseren en de mogelijke financieringsconstructies tegen elkaar afwegen. Dit resulteert in een financieringsplan.

Daarnaast valt de definitieve prijsvorming van de bouw onder de financiële planontwikkeling. Indien de ontwikkelende partij niet over bouwcapaciteit beschikt, wordt een aannemer benaderd. Het bestek met tekeningen vormt hierbij het uitgangspunt en kan leiden tot een aanbesteding of prijsopgave bij bouwteamverband. Na de prijsvorming is er nog ruimte voor onderhandeling en het doorvoeren van bezuinigingen. Vervolgens wordt een definitieve prijs overeengekomen.

### *Verkoop*

Tijdens het ontwerpproces is reeds gestart met de verkoop van de woningen. Om het financiële risico te beperken, kiest de ontwikkelaar ervoor om pas met de bouw te starten als een bepaald percentage (vaak 70%) van de woningen verkocht is. De bouw van de woningen start wanneer de opdrachtgever daar opdracht voor geeft.

### **Realisatiefase**

Als de opdracht tot bouw is verleend, start de bouwer met de werkvoorbereiding. Dit resulteert in de uitvoeringstekeningen, een werkbegroting en een planning. Vervolgens start de daadwerkelijke bouw van de woningen. Tijdens de bouw houdt de opdrachtgever toezicht.

De gemeente heeft in deze fase een toezichthoudende rol en toetst of alles volgens vergunning wordt gebouwd.

Wanneer de woningen grotendeels klaar zijn, kan worden gestart met het invullen van de openbare ruimte. De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare ruimte en legt de uitvoering hiervan bij een aannemer of maakt afspraken met de ontwikkelaar.

### *Oplevering*

Als de woningen gereed zijn, worden ze via een abc-constructie opgeleverd aan de koper. De ontwikkelaar draagt het risico bij onverkochte woningen en is in dat geval de partij aan wie de woning wordt opgeleverd. De woning blijft dan in verkoop staan.

Ook wordt de openbare ruimte opgeleverd aan de gemeente.

## Beheerfase

Na oplevering vindt de ingebruikname plaats. De woning wordt gebruikt, onderhouden en beheerd. Het onderhoud bestaat uit het schoonmaken van de woning en het verrichten van planmatig onderhoud om de technische conditie van de woning optimaal te houden (Woude en Pijpers, 1997).

De gemeente houdt bij de start van deze fase, ter afsluiting van het project, een evaluatie. Daarnaast zorgt ze voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

## 2.3.2 Organisatie

Een ontwikkelingsproces is complex en er zijn veel partijen bij betrokken. Dit vraagt om een goede organisatie. Voor de organisatie geldt dat duidelijk dient te zijn welke verantwoordelijkheden en taken elke partij heeft. Ook dragen goede communicatie en afstemming van werkzaamheden bij aan een overzichtelijke organisatie. Kortom, partijen moeten hun rol en verantwoordelijkheden kennen.

De organisatie voor een gemeente bij projectontwikkeling is tweeledig; de externe en interne organisatie.

### Externe organisatie

De gemeente krijgt in een vroeg of laat stadium te maken met marktpartijen. Het moment waarop de gemeente deze partijen in het proces betreft, is afhankelijk van de samenwerkingsvorm die ter uitvoering van het project gekozen is. Figuur 2 geeft bij elke samenwerkingsvorm aan welke partij in de verschillende fases betrokken zijn.

		INITIATIEFFASE		DEFINITIE	PLANFASE			REALISATIEFASE	
		Grond- bezit	Start- notitie	P v E	Sted. Planontw.	Planontw. woningen	Grond- uitgifte	Verkoop woningen	Realisatie woningen
PUBLIEKE REGIE	Traditioneel model	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	markt	gemeente	markt	markt
	Bouwclaimmodel	markt > gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	markt	gemeente	markt	markt
PUBLIEK-PRIVAAT	Joint Venture	gemengd	gedeeld	gedeeld	gedeeld	markt/ gedeeld	gedeeld	markt/ gedeeld	markt/ gedeeld
	Samenwerkings- overeenkomst	gemengd	gedeeld	gedeeld	gedeeld	markt/ gedeeld	gedeeld	markt/ gedeeld	markt/ gedeeld
PRIVATE REGIE	Concessiemodel	markt/ gemeente	markt	markt	markt	markt	markt	markt	markt
	Exploitatie- overeenkomst	markt	markt	markt	markt/ gedeeld	markt	markt	markt	markt

Figuur 2: Regierol bij de verschillende samenwerkingsvormen  
Bron: VNG, 2005; Cammen, 2007

De belangrijkste partij voor een gemeente is de opdrachtgever, ook wel de (mede) ontwikkelaar. De opdrachtgever is een deelnemer die op basis van contracten een woning of meerdere woningen laat ontwerpen en/of uitvoeren onder zijn verantwoordelijkheid (Woude en Pijpers, 1997).

Vrijwel alle woningbouwprojecten worden door een professionele opdrachtgever uitgevoerd. Dit is een opdrachtgever die woningen ontwikkelt ter invulling van de behoefte van potentiële gebruikers. Zij zijn onder te verdelen in drie soorten opdrachtgevers (Woude en Pijpers, 1997; Ven, 2003):

- Zelfstandige projectontwikkelaars;  
Een projectontwikkelaar ontwikkelt woningen om deze in de markt af te zetten tegen een goed rendement. Zijn primaire doel is het voeren van een continue bedrijfsvoering.
- Brancheverwante projectontwikkelaars (aannemers/ architecten/ banken);  
Deze groep van opdrachtgevers probeert via ontwikkelingsinitiatieven zijn diensten te leveren. In het geval van een aannemer is dat het bouwen van de woningen, voor de architect het ontwerpen van de woningen en voor de bank betekent dit het werven van potentiële bankklanten.
- Sociale woningbouwers;

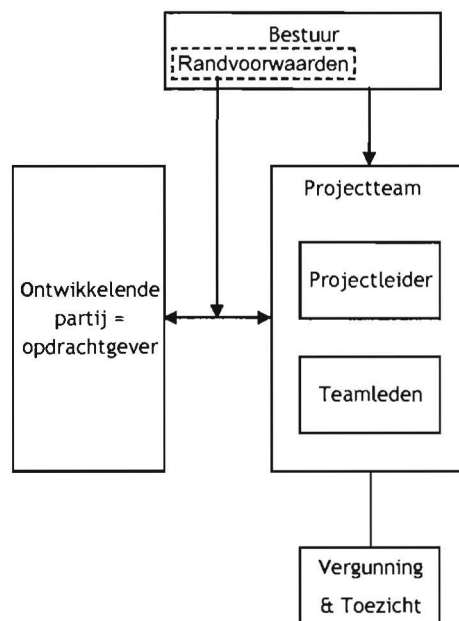
Deze groep houdt zich bezig met de ontwikkeling en het beheer van woningen in de (sociale) huur- en koopsector. Hun primaire doel is het huisvesten van mensen met lagere inkomens. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm is de opdrachtgever een grondbezittende partij waar de gemeente de samenwerking mee aangaat. Of is zij een partij die door de gemeente geselecteerd wordt op basis van een selectiebeleid of prijsvraag.

Een andere partij die de gemeente in kan schakelen is een externe adviseur. Dit zal ze doen indien de gemeente of haar mede-ontwikkelaar over onvoldoende kennis en kunde beschikt, bijvoorbeeld een stedenbouwkundige, procesmanager of kostendeskundige.

Ten slotte krijgt de gemeente te maken met omwonende burgers en belangen groeperingen van het plan. Deze groep bewoners dient goed te worden geïnformeerd en de gemeente moet bij hen draagvlak creëren. Hoe meer het directe belang van deze burgers in het geding is, hoe hoger het gewenste niveau van participatie en betrokkenheid zal zijn (Bult-Spiering e.a., 2005).

### Interne organisatie

Elke gemeente in Nederland is anders (Hof, bijlage 1). Hierdoor is er geen vaste organisatiestructuur voor een gemeente te benoemen. De rolverdeling daarentegen kan voor elke gemeentelijke organisatie hetzelfde zijn en vormt daarom het uitgangspunt voor de interne organisatie. De rolverdeling kan gesplitst worden in bestuurlijk en ambtelijk niveau, zie figuur 3 (Beernink, Ketelaers, van Deursen, Grooten, bijlage 1).



Figuur 3: Interne organisatie van de gemeente bij woningbouwprojecten

Ten eerste is het bestuurlijke niveau te onderscheiden. Het bestuur draagt de taak om de visie en het programma te formuleren. Dit resulteert in de realisatie van één of meerdere projecten. Het bestuur geeft met het projectprogramma het sein dat ze achter het project staat. Ze stelt daarbij kaders op waarbinnen het project moet worden gerealiseerd. Hierin dient duidelijk te worden aangegeven wat de interne afspraken en randvoorwaarden zijn, omdat de verschillende gemeentelijke disciplines verschillende belangen hebben bij het project. Hiermee wordt voorkomen dat er tegenstrijdige belangen ontstaan en wordt ervoor gezorgd dat de gemeente één lijn voert (VNG, 2007).

Na het opzetten van de startnotitie wordt de uitvoering van het project overgedragen aan de ambtelijke partij. Tijdens deze uitvoering volgt het bestuur het project op hoofdlijnen en overlegt ze met de ambtelijke partij over te nemen maatregelen bij veranderende omstandigheden die de vooraf gestelde randvoorwaarden te buiten gaan (Kraijo, 2005). Eventuele wijzigingen worden vastgelegd in een nieuw contract, het zogenaamd beslisdocument.

De rol die van de bestuurders verwacht wordt, is leidend en richtinggevend. Het bestuur dient draagvlak te creëren en andere partijen motiveren om het project uit te voeren. Hiervoor neemt zij beslissingen waarbij zij zich laat adviseren door de projectleider.

Ten tweede wordt de rolverdeling op ambtelijk niveau opgemerkt. Voor de uitvoering van het project wordt een projectteam opgericht waarvan de projectleider het hoofd is. Het doel van dit projectteam is enerzijds het organiseren van de interne betrokkenen en anderzijds het aangaan en onderhouden van contacten met marktpartijen.

De projectleider vormt hierbij de spil en bekleedt in de projectfase een leidinggevende en stimulerende rol. Hij is verantwoordelijk voor het realiseren van het projectresultaat op de afgesproken manier en binnen de gestelde randvoorwaarden (Kraijo, 2005). Dit realiseert de projectleider door het maken en monitoren van afspraken met het bestuur, de teamleden en overige betrokkenen. Ook beheerst de projectleider de planning, de financiën, de kwaliteit, de informatie en de organisatie van het project. Hiervoor heeft de projectleider het vermogen om in elke fase van het proces de gewenste vakinhoudelijke teamleden in te schakelen.

De vakinhoudelijke teamleden kunnen in elke fase van het proces worden opgeroepen voor de inzet van hun deskundigheid op een specifiek vakgebied, zoals volkshuisvesting, stedenbouw, civiele techniek, waterhuishouding, juridische zaken, grondzaken, openbare ruimte, planeconomie en communicatie.

Daarnaast heeft elke gemeente een afdeling voor het beoordelen en verlenen van de bouwvergunning en het houden van toezicht (Beernink, Ketelaers, van Deursen, bijlage 1).

### 2.3.3 Planning

Het realiseren van de planning houdt in dat het projectresultaat op een afgesproken tijdstip gereed is (Wijnen in Groote e.a., 2004). Hierbij spelen vijf processen een dominante rol (Wijnen in Groote e.a., 2004; Kraijo, 2005):

- Het inschatten van de benodigde tijd voor het uitvoeren van de benodigde projectactiviteiten.
- Het inschatten van de doorlooptijd tussen alle activiteiten tijdens het projectverloop.
- Het maken van capaciteitsafspraken voor de uitvoering van de activiteiten.
- Het bewaken van de planningsafspraken om uitloop en vertraging te voorkomen.
- Het bijstellen van de planningsafspraken om voortschrijdend inzicht of prioriteitswijzigingen toe te passen, zodat het projectresultaat niet in gevaar komt.

Deze processen gelden voor zowel de interne organisatie van de gemeente als de afspraken met marktpartijen. De gemeente kan hierbij zover gaan dat ze een (boete)clausule in de overeenkomst opneemt als de marktpartijen de planning niet nakomen.

Voor de marktpartijen zijn twee periodes in het proces te benoemen die relatief veel tijd in beslag kunnen nemen. Ten eerst de overlegroendes met alle betrokken partijen waarbij overeenstemming moet worden bereikt over het te ontwikkelen plan.

In de tweede plaats loopt de ontwikkelende partij bij de verkoop van woningen een afzetrisico. Om deze reden wil ze veelal 70% van de woningen verkocht hebben voor gestart wordt met de bouw. Indien het langer duurt dan gepland, om 70% van de woningen verkocht te krijgen, is het mogelijk dat de planning uitloopt.

Het realiseren van de planning is grotendeels afhankelijk van deze twee punten omdat hiervoor minder gemakkelijk in te schatten is hoeveel tijd de uitvoering van deze activiteiten kost.

### 2.3.4 Financiën

Voor alles wat een gemeente onderneemt, moet geld beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor woningbouwprojecten. Kraijo (2005) geeft aan dat het sturen op geld neerkomt op "het begroten en budgetteren van het benodigde geld voor het project".

Ten eerste komt het begroten van de financiële middelen ter sprake. Al bij de voorbereiding van projecten stelt de gemeente een voorbereidingskrediet beschikbaar en voor de uiteindelijke uitwerking van het project wordt een (meerjaren) begroting opgesteld (Kraijo, 2005). Hierin wordt het budget opgenomen dat bij de gemeente voor de realisatie van het project beschikbaar is. Veelal wordt per fase in het ontwikkelingsproces een begroting gemaakt, zodat in elke fase de financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid wordt bewaakt. Naarmate de werkzaamheden voor het project vorderen, wordt meer in detail bekend wat het project daadwerkelijk gaat kosten.

Daarnaast moet voor de dekking van de benodigde middelen, budget vrijgemaakt worden. De overheid heeft hiervoor begrotingsposten beschikbaar gesteld (Kraijo, 2005), zoals de voorzieningen die gevormd zijn ten behoeve van projectmatige inzet, het aanspreken van de reserves, de grondopbrengsten of de subsidie mogelijkheden.



De laatste jaren is het fenomeen 'value capturing' in opkomst (Cammen, 2007). Dit houdt in dat marktpartijen de rendementen niet aan het project onttrekken, maar deze geheel of gedeeltelijk in het project herinvesteren. Hierdoor wordt het plan kwalitatief beter en worden onrendabele delen realiseerbaar (Bult-Spiering e.a., 2005).

## 2.4 Resumé

De programmatische aanpak van woningbouwontwikkeling doorloopt de stappen:

- De visie wordt door het gemeentebestuur geformuleerd.
- Het bestuur vertaalt de visie in het algemene programma, zowel voor de volkshuisvesting- als de ruimtelijke planologische aspecten.
- Uit het samenvoegen van het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties ontstaan projecten waarvoor het gemeentebestuur een projectprogramma vast stelt.
- De projecten worden op ambtelijk niveau uitgevoerd.

De realisatie van de projecten wordt momenteel uitgevoerd met projectontwikkeling van zelfstandige projectontwikkelaars, brancheverwante projectontwikkelaars of sociale woningbouwers. Deze vorm van ontwikkeling wordt beschouwd als de reguliere woningbouwontwikkelingsmethode waarbij marktpartijen zelfstandig projecten realiseren of de samenwerking aangaan met gemeenten.

De gemeente heeft hierbij de mogelijkheid om projecten te sturen met haar beleid en instrumenten. De sturing die zij hiermee geeft, is afhankelijk van de regierol die de gemeente inneemt en de werkzaamheden die zij wil verrichten.

## 3. CPO in 2008

---

Collectief particulier opdrachtgeverschap, afgekort CPO, is een methode van ontwikkelen die in Nederland in opkomst is.

Voor dit onderzoek wordt de definitie van CPO gehanteerd die door het Ministerie van VROM (2007) is vastgesteld: **Opdrachtgeverschap waarbij een groep toekomstige bewoners een rechtspersoon opricht, zonder winstoogmerk, die de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijk is voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van woningen en woonomgeving.**

Het in groepsverband realiseren van woning en woonomgeving vergt veel inzet, tijd en doorzettingsvermogen van de individuele deelnemers. Daarentegen levert CPO volgens de literatuur een aantal voordelen op (Kastein & Wouters, 1999; Van der Linden, 2004; VROM, 2005; De Vries e.a., 2006; Compaenen, 2006; Provincie Noord-Brabant & SEV, 2008):

- Maximale zeggenschap;

Doordat toekomstige bewoners optreden als opdrachtgever hebben zij maximale zeggenschap over de door hen te ontwikkelen woningen en woonomgeving. Dit vergroot voor hen de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid. Toekomstige bewoners bepalen zelf hoe ze wonen. Hierdoor worden vraag en aanbod volledig op elkaar afgestemd.

- Lagere kostprijs;

Doordat de bewoner zelf ontwikkelt in een groep, kan deze een gunstig prijsvoordeel behalen ten opzichte van reguliere bouw. Allereerst koopt de bewoner tegen kostprijs. Hierbij worden overschotten retour gegeven, winstmarges beperkt en meer- en minderwerk tegen reële kosten gerealiseerd. Daarnaast wordt bespaard op ontwikkelingskosten en een duur verkoopapparaat doordat de bewoner zelf ontwikkelt. Ten slotte kan worden geprofiteerd van een schaalvoordeel door de gezamenlijke inkoop van producten en diensten.

- Hogere kwaliteit.

De kwaliteit is op verschillende vlakken te verhogen door het bouwen in CPO. Zo zal de woningkwaliteit vaak hoger liggen, doordat bewoners zelf de materiaalkeuze maken en de prijs-kwaliteitverhouding afwegen. Daarnaast zal een CPO project voor sociale kwaliteit zorgen. Er blijkt een sterke sociale samenhang te ontstaan in buurten die door bewoners samen gebouwd zijn. Dit resulteert vaak ook in gemeenschappelijke voorzieningen in deze wijken. Als laatste hebben bewoners vaak een actieve houding bij het onderhoud en beheer, als gevolg van de sterke sociale structuur. Dit levert ook op de lange termijn een goede woning op.

Er zijn aldus redenen genoeg voor gemeenten om CPO structureel als ontwikkelingsmethode toe te passen. Het gaat immers in op de vraag die vanuit de burgers gesteld wordt: meer vrijheid en zeggenschap. Maar voordat CPO structureel kan worden toegepast, moet duidelijk zijn op welke wijze dat mogelijk is. Hiervoor is het noodzakelijk om de manier te omschrijven waarop gemeenten in 2008 met CPO omgaan. Dit hoofdstuk geeft deze bevindingen weer. Hierbij worden de aspecten besproken die bij de programmatische aanpak van belang zijn: visie, programma, project.

### 3.1 Visie

Kenmerkend voor CPO in 2008 is de projectmatige aanpak. Hieronder wordt verstaan dat de uitvoering van CPO op projectniveau plaats vindt. Er is geen beleid bij de gemeente waarin CPO structureel is opgenomen. Vandaar dat er ook geen algemene visie voor de lange termijn rond CPO wordt geformuleerd.

Echter, gemeenten beginnen zich te realiseren dat CPO niet zomaar kan worden toegepast in een enkel project. Kuenzli en Lengkeek (2005) geven aan dat gemeenten moeten beginnen met het kantelen van de bouwkolom. "Je moet aan alle knoppen tegelijk gaan draaien: van je gronduitgiftebeleid tot en met

je ruimtelijke ordeningsaanpak. Het is niet even een losse beleidslijn die je naast andere beleidslijnen laat bestaan. Alles moet toegankelijk en bruikbaar worden gemaakt voor de consument.”

Het kantelen van de bouwkolom is begin 2008 steeds meer zichtbaar in de ambitie die gemeenten rond CPO formuleren voor de projecten (Kastein in Holl, in review; Pijnenburg in Maussen, 2007). In deze ambitie wordt de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger opgenomen. Ook wordt CPO beschouwd als instrument om doelgroepen zoals starters en senioren te huisvesten. Maar dit blijven ambities voor de korte termijn. CPO wordt niet opgenomen in de woonvisie en de structuurvisie.

## 3.2 Programma

Ook het programma wordt op projectniveau aangepakt. Hierdoor kent CPO geen formulering van een algemeen programma. Echter, er wordt gebruik gemaakt van het ruimtelijke beleid en het grondbeleid om een geschikte locatie voor CPO ter beschikking te stellen. Daarnaast kent elk CPO project een soort van projectprogramma.

### 3.2.1. Algemeen programma

De kans op succes voor het realiseren van CPO projecten neemt toe wanneer de gemeente een algemene visie betreffende CPO formuleert en die operationeel maakt in het programma. Het programma dient hierbij een heldere en duidelijke structuur te geven voor CPO en de maatregelen die daarvoor moeten worden getroffen (Noorman, 2006). Verder zal het programma leiden tot een uitwerking van CPO in één of meerdere projecten waarvoor een projectprogramma wordt geformuleerd. Tot op heden is dit een stap die niet wordt uitgevoerd (Kastein in Holl, in review; Pijnenburg, in Maussen, 2007). De gemeente heeft geen lange termijn visie rond CPO en maakt daardoor ook de vertaalslag naar het programma niet. Echter, om op een locatie met CPO een project te ontwikkelen, worden het ruimtelijke beleid en het grondbeleid ingezet.

#### *Ruimtelijk beleid*

Het ruimtelijke beleid geeft hierbij weer op welke manier de CPO groep met de grond dient om te gaan en op welke manier de gemeente enigszins kan sturen bij de planontwikkeling. Voor verwezenlijking van het ruimtelijke beleid heeft de gemeente enkele instrumenten ter beschikking.

Ten eerst is de Wet Ruimtelijke Ordening een gemeentelijk instrument, waarbij het structuurplan of bestemmingsplan van de gemeente de sturing geeft die door de gemeente gewenst is. Zoals de SEV (2002) aangeeft kan in het bestemmingsplan de ambitie concreet worden uitgewerkt.

Ten tweede wordt de bouwvergunning als instrument beschouwd. Deze moet voor elk project worden aangevraagd, waardoor de gemeente kan sturen op ruimtelijke ordening, architectonische uitstraling en technische eisen. De aanvrager weet vooraf aan welke eisen hij dient te voldoen om de vergunning te verkrijgen.

Ook kan de gemeente een stedenbouwkundig plan met beeldkwaliteitplan als uitgangspunt gebruiken voor de ontwikkeling van een locatie. Hierbij worden eisen zeer strikt vastgelegd, wat de CPO groep weinig ruimte geeft voor eigen inbreng.

#### *Grondbeleid*

Het grondbeleid is een belangrijk onderdeel bij het verkrijgen van een locatie ter realisatie van CPO. Bij de meeste CPO projecten is de gemeente de grondleverende partij (van der Linden, 2004). Zij voert hiervoor een actieve grondpolitiek. Dit houdt in dat de gemeente de grond verwerft voor de uitvoering van het bouwplan, in dit geval een CPO project. Doordat zij zelf de grond in bezit heeft, heeft ze geen verplichtingen richting marktpartijen en heeft ze volledige zeggenschap over het gebruik van de grond. Bij de uitvoering van deze grondpolitiek zijn drie aspecten van belang.

In de eerste plaats gaat het om de grondverwerving waarbij de gemeente WVG en onteigening in kan zetten. WVG houdt in dat de gemeente de voorkeur voor eerste koop op een locatie vestigt. Bij verkoop van de grond moet de grond eerst aan de gemeente worden aangeboden. Onteigening wil zeggen dat de gemeente de grondeigenaar op juridische gronden dwingt de grond aan de gemeente te verkopen. Dit middel wordt alleen in uiterste gevallen ingezet.

Het tweede aandachtspunt is de gronduitgifte. Zodra de gemeente de grond verworven heeft en de CPO groep een rechtspersoon opgericht heeft, wordt een grondreserveringsovereenkomst tussen de

gemeente en de CPO-ers gesloten. Deze reservering wordt omgezet in een koopovereenkomst wanneer het plan een bouwvergunning heeft gekregen en de individuele deelnemers hun woning kopen. Het laatste aspect betreft de grondprijzen. Bij CPO projecten wordt geen standaard grondprijs gehanteerd. Elke gemeente bepaalt zelf op welke manier de grondprijs wordt vastgesteld. Hierbij is het mogelijk dat bij sociale doelgroepen een korting op de grondprijs wordt gegeven.

### 3.2.2 Projectprogramma

Voor de realisatie van CPO projecten wordt vaak geprobeerd een projectprogramma te formuleren. Hierin wordt het doel van het project omschreven en worden kaders vastgelegd, zoals de locatie waar gebouwd wordt, de doelgroep die mag bouwen, de criteria van de doelgroep, het aantal individuele kavels en randvoorwaarden waarbinnen het plan dient te worden ontwikkeld.

De randvoorwaarden kunnen zeer ruim tot zeer strikt zijn, en zijn afhankelijk van de samenwerkingsvorm die bij het project wordt gehanteerd. Voor CPO projecten zijn twee samenwerkingsvormen te onderscheiden:

#### 1. *Traditioneel model (publieke regie)*

De rol van de gemeente bij een CPO project komt overeen met die bij een traditioneel model. Uit onderzoek (van der Linden, 2004) blijkt namelijk dat bij vrijwel alle gerealiseerde CPO projecten de gemeente de grondbezittende partij is. Het voordeel hiervan is dat de gemeente kan bepalen wat er op de locatie wordt ontwikkeld en dus de grond kan toewijzen aan een groep toekomstige bewoners. De gemeente kan de groep randvoorwaarden opleggen en kan hierbij zelf bepalen hoe ver ze hierin gaat. De diepgang van de kaders is vrij divers en rijkt van een locatie waarvoor een stedenbouwkundig plan met beeldkwaliteitplan geldt tot een locatie waarvoor vrijwel geen kaders zijn gesteld. Hierbij geldt dat hoe minder door de gemeente is vastgelegd, hoe meer vrijheid en zeggenschap de groep toekomstige bewoners heeft. De boodschap voor de gemeente die Noorman (2006) hierbij uitdraagt, is: "durven loslaten en de bewoners laten ontwikkelen binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden".

De CPO groep kan bij dit model worden vergeleken met de marktpartij. Zij neemt de grond af om hierop de woningen te ontwikkelen. Verder dragen zij ook de zorg voor de verkoop en de daadwerkelijke bouw van de woningen. Het verschil is natuurlijk dat de toekomstige bewoners vooraf bekend zijn, in feite werft de gemeente deze (Louwman, bijlage 1).

#### 2. *Samenwerkingsovereenkomst (publiek-private samenwerking)*

Deze samenwerkingsvorm werkt voor CPO op dezelfde wijze als het traditioneel model, met het verschil dat de regievoering enigszins is verlegd. De CPO groep heeft in het voortraject meer zeggenschap doordat de gemeente hen beschouwd als mede-ontwikkelaar.

De gemeente heeft ook bij dit model de grond in het bezit en kan de voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling van de locatie. Bij deze vorm maakt de gemeente de keuze om samen met de CPO groep het PvE op te stellen en een stedenbouwkundig plan te ontwikkelen. Om deze manier van werken te waarborgen, wordt tussen de gemeente en de CPO-groep een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

Ook hier wordt na het vaststellen van het stedenbouwkundig plan de grond uitgegeven aan de CPO groep die vervolgens zorg draagt voor de planontwikkeling, verkoop en realisatie van de woningen.

De gemeente heeft vooral in de initiatieffase een sturende en voorwaardenscheppende rol. Wanneer een locatie eenmaal is toegezegd aan een projectgroep, zal zij voornamelijk toetsend en adviserend optreden. Zo blijft de gemeente wel betrokken bij het project, maar legt zij de verantwoordelijkheid van het plan neer bij de bewoners.

Het vaststellen van dit projectprogramma verloopt in veel gevallen moeizaam, doordat er bij de gemeente kennis en kunde over CPO ontbreekt. Daarbij wordt er vooraf onvoldoende nagedacht over de randvoorwaarden waarbinnen het project wordt ontwikkeld en wil de gemeente toch een sterke mate van sturing houden. De gemeente probeert de regie in handen te houden door de kaders zeer strikt te stellen of het CPO project in een later stadium, tijdens het ontwikkelingsproces, nog onverwachte eisen op te leggen, waardoor de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers wordt verkleind en het project vertraging oploopt.

## 3.3 Project

CPO kent een projectmatige aanpak en al enkele jaren worden CPO projecten gerealiseerd. De projectgrootte is bij elk project verschillend, maar de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV in Holl, in review) geeft aan dat de ideale groeps grootte tussen de 20 en 50 woningen ligt bij CPO projecten. Vanaf 20 woningen wordt het schaalvoordeel behaald en tot ongeveer 50 woningen zijn CPO projecten intern goed te organiseren. Het gemiddelde aantal woningen dat bij CPO projecten gerealiseerd wordt ligt op 31 woningen (bijlage 3).

Bij elk CPO project is in zekere zin sprake van een projectprogramma. Dit programma geeft, tezamen met het vastleggen van de samenwerkingsvorm, het specifieke programma op de locatie en de randvoorwaarden handvaten voor de uitwerking van het project. Net als bij de reguliere woningbouwontwikkeling draait het bij het uitvoeren op projectniveau om het faseren van het ontwikkelingsproces en het beslissen tijdens dit proces. Daarnaast wordt elk project beheerst op aspecten als de organisatie, planning en financiën.

### 3.3.1 Het ontwikkelingsproces

CPO bevindt zich, volgens van der Linden (2004) in de experimentele fase. Over de gerealiseerde projecten zijn verschillende publicaties geschreven en onderzoeken gehouden. Bij analyse blijkt dat het CPO proces 5 fasen onderscheidt (iceb, 2007; De regie, 2004; van der Linden, 2004; Bottram, 2004): initiatief fase, definitief fase, plan fase, realisatie fase en beheer fase (zie bijlage 4).

De kanttekening hierbij is dat het CPO proces dat beschreven wordt een algemene weergave geeft. Het proces is voor elk project in grote lijnen hetzelfde, maar kan door specifieke projectaspecten hiervan afwijken.

#### Initiatief fase

In de initiatief fase zijn bij een CPO project drie aspecten van belang.

Ten eerste is het initiatief van belang. Voor elk project geldt dat er een partij is die het initiatief neemt. Dit kunnen woonconsumenten zijn of een externe partij zoals een gemeente, architect, buurtorganisatie of woningcorporatie (Bottram, 2004). Een (kleine) groep enthousiaste toekomstige bewoners, de zogenaamde initiatiefgroep, zet het initiatief voort en oriënteert zich op de mogelijkheden. Hiertoe formuleert zij een programma van uitgangspunten (PvU) met daarin opgenomen (Bottram, 2004):

- de doelstelling en ambitie (ontwikkelingsvisie);
- de doelgroep;
- de financiële mogelijkheden;
- de projectgrootte;
- de werkwijze en planning;
- de gemeenschappelijke voorzieningen.

Ten tweede is de locatie een doorslaggevende factor. Het is mogelijk dat deze bij initiatiefname van het project bekend is, dus vooraf. Daarentegen dient in veel gevallen nog een locatie te worden verworven. Bij het verwerven van een locatie is het van belang een grondpositie te verkrijgen bij grondeigenaren. Uit onderzoek (van der Linden, 2004) blijkt dat bij vrijwel alle gerealiseerde CPO projecten de gemeente de grondleverende partij is. Een ontwikkelaar, woningcorporatie of particulier kan eveneens de grondleverende partij zijn.

Aan de hand van het PvU en de locatie wordt de volgende stap gezet; het werven van leden. De initiatiefgroep bestaat vaak uit een beperkt aantal personen en om daadwerkelijk een project te realiseren, dient het aantal geïnteresseerden te worden verhoogd. Bekendheid en affiniteit met het plan en kennis over de inhoud vormen een belangrijk uitgangspunt bij deze werving. De middelen die hiervoor worden ingezet, zijn (Beernink, Ketelaers, van Deursen, Grooten, Hof, bijlage 1):

- Een advertentie campagne in (regionale) bladen;
- Informatieverstrekking via een website;

- Het houden van een informatieavond waarbij het PvU wordt gepresenteerd en voorbeeldprojecten worden getoond;

### Definitiefase

In deze fase gaat de werving van leden door. Daarnaast houden de leden zich bezig met het inrichten van de organisatie en het maken van een projectplan.

### *Organisatie*

De leden zetten twee typen organisaties op (van der Linden, 2004). In de eerste plaats een juridische organisatie waarbij het collectief wordt georganiseerd in een rechtspersoon; een stichting of vereniging. De redenen voor het oprichten van een rechtspersoon zijn het aangaan van overeenkomsten met derden en het vastleggen van de juridische zaken binnen een collectief, zoals de besluitvorming, de toelatingsregels, de rechten en plichten van de deelnemers, de volgorde van individuele kaveltoewijzing. Elke deelnemer moet lid worden van de rechtspersoon.

Van der Linden (2004) geeft aan dat bij CPO projecten de voorkeur uitgaat naar juridische organisatie in een vereniging. Reden hiervoor is dat alle deelnemers lid van de vereniging moeten worden en elk lid evenveel zeggenschap heeft. Daarentegen legt een stichting de zeggenschap bij het bestuur.

De tweede organisatie die wordt ingevuld is de operationele organisatie, een praktische organisatie. De organisatiestructuur en kennis van het proces zijn hierbij de belangrijke uitgangspunten.

Ten eerste is de structuur van de organisatie onderverdeeld in het bestuur, werkgroepen en individuele deelnemers (Bottram, 2004).

Ten tweede is kennis over het ontwikkelingsproces en collectief proces noodzakelijk om zowel de interne als externe organisatie van de CPO groep goed te laten verlopen. De groep CPO-ers kan zelf over deze kennis en ervaring beschikken, maar kan hiervoor ook een adviseur inschakelen.

Na oprichting van de rechtspersoon wordt een grondreserveringsovereenkomst met de grondleverende partij gesloten. In de meeste gevallen worden hierbij randvoorwaarden gesteld aan het plan, zoals stedenbouwkundige randvoorwaarden, een beeldkwaliteitplan of een planning.

### *Projectplan*

Om de definitieve uitgangspunten vast te stellen, wordt door het collectief een projectplan geschreven (De regie, 2004). Dit bestaat uit het PvE, de financieringsconstructie, de haalbaarheidstoets, de planning en de randvoorwaarden.

### Planfase

De planfase kent de planontwikkeling en de verkoop van de woningen.

In de plan- en realisatiefase wordt veelal een planteam opgezet waarin de CPO groep met eventueel hun adviseur, de gemeente, de architect en/of aannemer deelnemen. Hiermee wordt getracht de partijen met korte communicatielijnen op de hoogte te houden en waar mogelijk te adviseren.

### *Planontwikkeling*

De hoofdlijnen van de plannen zijn vastgelegd in het PvE en worden door de architect visueel vertaald. De architect is door het collectief gekozen en ontwerpt samen met hen. Indien er voor de locatie nog geen stedenbouwkundig plan is ontwikkeld, dan ontwerpt de architect zowel dit plan als de woningen.

Het ontwerptraject doorloopt de fases SO, VO, en DO waarbij de architect telkens de ontwerptechnische, bouwtechnische, financiële en juridische aspecten presenteert. Bij elke fase van dit ontwerptraject geeft de vereniging feedback op het ontwerp en de architect verwerkt dit in het plan. Na goedkeuring van de rechtspersoon kan een volgende fase ingegaan worden. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de architect in het SO een paar varianten presenteert waarover de rechtspersoon uitspraak doet. In het VO wordt dan de gekozen variant uitgewerkt en worden de gemaakte opmerkingen verwerkt. Er volgt weer een presentatieronde waarbij de CPO groep feedback geeft aan de architect, die vervolgens het ontwerp verder verfijnt. Uiteindelijk ontstaat er een DO met een aantal basiswoningen die aan de wensen van de groep voldoen.

Uitgangspunt bij het ontwerp is flexibiliteit. Op de door de groep ontworpen basiswoningen kunnen de individuele deelnemers hun eigen wensen verder uitvoeren door het kiezen van opties en het

doorvoeren van meer- of minderwerk. Hierdoor wordt de buitenkant van de woningen door de groep bouwers bepaald, maar voldoet de woning achter de voordeur aan de wensen van de toekomstige bewoner.

De laatste fase van het ontwerptraject is de uitwerking van het DO in het bestek met bestektekeningen. Op basis hiervan wordt de bouwvergunning aangevraagd en vindt de prijsvorming plaats, inclusief eventuele bezuinigingen. De prijsvorming leidt tot bindende afspraken over de uitvoeringsvoorwaarden: de aanneemsom, aanvangs- en opleveringsdatum en diverse administratieve en technische bepalingen.

### *Verkoop*

Elke deelnemer kiest nu zijn kavel met daarop zijn woning. Hij gaat hierbij een drietal overeenkomsten aan:

- De grondkoopovereenkomst met de grondleverancier.
- De aanneemovereenkomst met de aannemer.
- De akte voor de bijkomende kosten met de rechtspersoon.

Deze overeenkomsten zijn bij het CPO proces onlosmakelijk met elkaar verbonden. Op het moment dat deze overeenkomsten getekend zijn, regelen de individuele kopers hun financiering en wordt bij de notaris de transportakte opgemaakt. De grond- en bijkomende kosten en de bouwkosten worden betaald.

De rechtspersoon heeft in het beginstadium van het proces een financier geregeld, die kan worden ingeschakeld indien woningen onverkocht zijn. Deze financier is dan de zogenaamde achtervang die de woningen koopt. Deze woningen worden veelal onder randvoorwaarden van de CPO groep verkocht. Een randvoorwaarde kan bijvoorbeeld zijn dat de koper eerst lid dient te worden van de rechtspersoon voordat hij de woning mag kopen.

### **Realisatiefase**

De realisatiefase begint met de inkoop, werkvoorbereiding en bouwplaatsinrichting door de aannemer (Bottram, 2004). De aannemer start met de bouw op het moment dat de bouwvergunning is verleend en de vereniging de aannemer daartoe opdracht geeft of wanneer alle aanneemovereenkomsten door de individuele kopers zijn getekend. De aannemer heeft dan voldoende zekerheid om te starten.

Tijdens de bouw van de woningen wordt de directievoering en het toezicht op de bouw uitgevoerd door de architect of een externe partij. Bovendien vindt er regelmatig bouwteam overleg plaats met de vereniging en adviseur, architect, aannemer en gemeente.

Wanneer de woningen gereed zijn, worden ze door de aannemer opgeleverd aan de individuele kopers.

### *Zelfwerkzaamheid*

Afhankelijk van het gekozen afwerkingsniveau starten bewoners na de oplevering met werkzaamheden die ze zelf aan de woning willen uitvoeren.

### **Beheerfase**

Ten slotte kunnen de kopers hun woning betrekken. Zij regelen zelf het beheer en onderhoud van hun woning en woonomgeving. Dit kan individueel, collectief of in een combinatie van beiden.

Wanneer wordt besloten om (gedeelten van) het beheer en onderhoud in collectief verband uit te voeren, moet hiervoor een rechtspersoon worden opgericht. Deze rechtspersoon dient de verantwoordelijkheden, werkzaamheden, kosten en plannen duidelijk vast te leggen. De keuze voor een beheerorganisatie dient in de planfase te worden gemaakt en wordt vastgelegd in een beheerovereenkomst tijdens de koop van de woningen. Elke toekomstige bewoner wordt hierdoor lid van de beheerorganisatie.

In vrijwel alle gevallen waarin bewoners een gezamenlijke ruimte ontwikkelen, wordt een beheerorganisatie voor deze ruimte door de gemeente verplicht gesteld.

### 3.3.2 Organisatie

Gemeenten zijn vrij onbekend met het ontwikkelen met CPO. Hierdoor is CPO nog niet geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie, maar kent het ook op organisatorische niveau zowel extern als intern een projectmatige aanpak.

#### Externe organisatie

Bij de uitvoering van een CPO project krijgt de gemeente met een CPO groep te maken. Hierbij heeft de gemeente in meer of mindere mate de regie. Er worden twee samenwerkingsvormen onderscheiden waarbij de gemeente en de CPO groep elk hun taken en werkzaamheden hebben, zie figuur 4.

		INITIATIEF	DEFINITIEFASE	PLANFASE			REALISATIEFASE		
		Grond- bezit	P v E	Sted. Planontw.	Planontw. woningen	Grond- uitgifte	Verkoop woningen	Realisatie woningen	
PUBLIJK PRIVAAT	PUBLIJK	Traditioneel model	gemeente	gemeente	gemeente	CPO groep	gemeente	CPO groep	CPO groep
	PRIVAAT	Samenwerkings- overeenkomst	gemeente	gedeeld	gedeeld	CPO groep	gemeente	CPO groep	CPO groep

Figuur 4: Regierol bij de twee samenwerkingsvormen bij CPO projecten

De belangrijkste partij voor de gemeente bij een CPO project is dan ook de CPO groep. Bij CPO zijn de toekomstige bewoners opdrachtgever en deze zijn vanaf het initiatief tot en met het beheer betrokken bij het project.

Het formeren van een CPO groep verloopt in twee stappen. In de eerste plaats zijn zij in de initiatiefase gegroepeerd in de zogenaamde initiatiefgroep. Deze bestaat uit een beperkt aantal toekomstige bewoners die het CPO project initiëren en organiseren.

Daarnaast wordt in de definitiefase een rechtspersoon, veelal een vereniging opgericht. Deze rechtspersoon is opgebouwd uit (Bottram, 2004):

- Het bestuur: Het bestuur bestaat uit een voorzitter, secretaris, penningmeester en overige bestuursleden. Zij organiseert de dagelijkse activiteiten, coördineert het proces en is het contactpunt voor de betrokken partijen.
- De werkgroepen: In werkgroepen nemen actieve leden deel die projectinhoudelijke zaken regelen. Zij vergaren informatie en bereiden de gezamenlijke besluitvorming van een bepaald projectaspect voor, zoals de selectie van de architect.
- De individuele deelnemers: De deelnemers zijn allemaal (verplicht) lid van de rechtspersoon en hebben elk hun wensen en eisen. Hun taak in het proces is om deze wensen en eisen kenbaar te maken en daarmee tot gezamenlijke besluiten te komen die voor realisatie van het project nodig zijn.

De rechtspersoon heeft een aantal taken en verantwoordelijkheden (van der Linden, 2004). Ten eerste heeft de rechtspersoon de volledige zeggenschap over het project en de realisatie ervan. Zij zijn dan ook de partij die het proces initiëren, organiseren, coördineren en uitvoeren vanaf initiatief tot en met beheer voor zowel de interne organisatie als externe partijen. Daarnaast regelt de rechtspersoon de afspraken en overeenkomsten in de interne organisatie en met externe partijen.

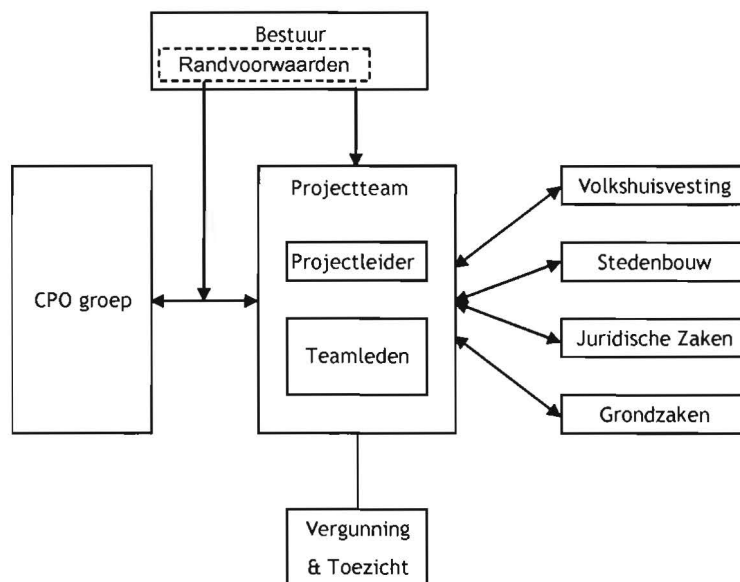
Ook zijn er afhankelijk van de gemeentelijke invulling van het project andere partijen te onderscheiden waarmee de gemeente in aanraking komt. Hun betrokkenheid blijft veelal beperkt tot de initiatiefase. De reden hiervoor is dat de gemeente alleen in deze fase actief betrokken is bij het CPO project.

Zo is het mogelijk om ontbrekende kennis en kunde in de gemeente invulling te geven met het inhuren van een externe adviseur. Deze adviseur kan expertise hebben op het gebied van CPO, maar kan ook voor andere aspecten worden betrokken, zoals een stedenbouwkundige adviseur.



### Interne organisatie

Zoals in hoofdstuk 2 ook al aan de orde is gekomen, is elke gemeente anders en bestaat er geen standaard organisatiestructuur voor gemeenten. Uit de interviews (Beernink, Ketelaers, van Deursen, Hof, bijlage 1) wordt echter duidelijk hoe de interne organisatie voor CPO projecten in elkaar steekt (figuur 5). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.



Figuur 5: Interne organisatie van de gemeente bij CPO (pilot)projecten

Ten eerste wordt op bestuurlijk niveau het project door het bestuur als project bestempeld en worden de randvoorwaarden vastgesteld. Dit wijst erop dat in de bestuurlijke partij voldoende draagvlak is om het CPO (pilot)project te stimuleren en ondersteunen.

Vervolgens wordt het project uitgevoerd in de ambtelijke organisatie en wordt er een projectleider aangesteld. De rol van de projectleider is het sturen van het project, het in goede banen leiden door het aansturen van de gemeentelijke disciplines en het onderhouden van contacten met de CPO groep en het bestuur. Om deze taken te kunnen coördineren, heeft de projectleider de handelingsbevoegdheid die gewenst is (Noorman, 2006) en is hij hoofd van het projectteam.

Het projectteam is een team dat wordt samengesteld voor de realisatie van het CPO project en waarin de projectleider en teamleden deelnemen. Deze teamleden hebben specifieke vakinhoudelijke kennis die tijdens het proces benodigd is om het project te realiseren. In dit team hebben voornamelijk de gemeentelijke disciplines Volkshuisvesting, Stedenbouw, Juridische zaken en Grondzaken hun expertise en inbreng (Ketelaers, bijlage 1).

Daarnaast wordt door de afdeling vergunning en toezicht bouwvergunningen verstrekt en toezicht gehouden tijdens de realisatie van de woningen.

Bij het realiseren van een CPO project verdient nog een aspect in de interne organisatie de aandacht. Kuenzli en Lengkeek (2005) en Noorman (2006) geven aan dat CPO niet gerealiseerd kan worden als er onvoldoende draagvlak in een gemeente aanwezig is. Hierbij zijn twee partijen van belang.

In de eerste plaats de politiek en bestuurders. Zij dienen naar hun burgers te luisteren en de vraag naar zeggenschap realiseren. Veelal gebeurt dit door medewerking te verlenen aan een 'pilotproject'. De bestuurders nemen in een intentieovereenkomst hun visie over het project op en spreken de intentie uit om medewerking te verlenen.

Vervolgens wordt van de ambtelijke organisatie verlangd om het 'pilotproject' daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Het is hierbij van belang dat de wethouder de betrokken ambtenaren stimuleert en ervoor zorgt dat er mensen aan het project werken die het ook leuk vinden om voor groepen particulieren te werken (van Deursen, bijlage 1). Deze ambtenaren mogen geen schrik hebben om van de gangbare paden af te wijken. Ze moeten leren loslaten en de bewoners laten ontwikkelen binnen de vooraf gestelde kaders (Noorman, 2006).

### 3.3.3 Planning

Ook voor CPO projecten wordt een planning opgesteld. Het voordeel van het plannen van CPO projecten is, dat als eenmaal een CPO groep gevormd is en de bouwlocatie bekend is, het tijdsbestek waarin het plan kan worden ontwikkeld vrij nauwkeurig vast te stellen is. In de eerste plaats komt dit doordat bij CPO geen afzetrisico gelopen wordt, wat de planning zou kunnen vertragen. Vooraf zijn immers de kopers bekend. Daarnaast wordt een CPO project altijd ontwikkeld binnen de randvoorwaarden van de gemeente. Hierdoor worden lange onderhandelingsprocessen tijdens de planfase voorkomen.

Het tijdsbestek tijdens de initiatieffase is daarentegen moeilijker in te schatten. Doordat burgers zich bij de gemeente melden om een CPO project te realiseren, is deze werving niet de grootste belemmering voor de planning.

De werving van de locatie kan in sommige gevallen vrij lang op zich laten wachten, waardoor het lang kan duren voordat een CPO project van start gaat.

### 3.3.4 Financiën

Om woningbouwprojecten te realiseren, moet er bij de gemeente geld beschikbaar zijn. Omdat CPO niet in de gemeentelijke organisatie is geïntegreerd, is het nog niet vanzelfsprekend dat de gemeente geld reserveert voor de realisatie van CPO projecten. Om CPO te stimuleren en projecten te ondersteunen, kunnen de CPO projecten rekenen op financiële steun.

Ten eerste stelt het rijk 8 miljoen euro extra beschikbaar om bestuurders en gemeentewerkers te stimuleren CPO projecten te ondersteunen (VROM, 2008).

Daarnaast zijn er ook enkele provincies, waaronder de provincie Noord-Brabant en Gelderland, die subsidies verstrekken ter bevordering van CPO. Dit zijn subsidieverstrekingen aan de gemeente of aan de toekomstige bewoners.

Als laatste kan ook de gemeente financiële steun bieden. De SEV (2004) maakt hierbij voor de koopsector onderscheidt tussen drie vormen:

- Revolving fund (SVn);

Dit fonds van de SVn geeft starters de mogelijkheid om tegen lage rente geld te lenen. Door aflossing komt het geld weer terug in het gemeentelijk fonds en is het weer beschikbaar voor nieuwe leningen. Dit zorgt ervoor dat het voor de gemeente in plaats van een eenmalige bijdrage, een duurzame vorm van financiering is.

- Startsubsidie;

De gemeente geeft een subsidie om de CPO groep te ondersteunen bij de opstart van een project. Dit kan zij doen door het aanbieden van een subsidie voor het inhuren van een adviseur, zoals gemeente Almere en Enschede doen (van Deursen, Grooten, bijlage 1).

- Gereduceerde grondprijs.

Het geven van een korting op de grondprijs is meestal voor de sociale doelgroep. Zo zijn er in Noord-Brabant veel gemeenten die starters een gereduceerde grondprijs geven bij het realiseren van een CPO project (Provincie Noord-Brabant & SEV, 2008).

## 3.4 Resumé

Collectief particulier opdrachtgeverschap, oftewel CPO, is een vorm van woningbouwontwikkeling waarbij een groep toekomstige bewoners de volledige zeggenschap heeft en zelf haar woning en woonomgeving ontwikkelt.

Een benadering van CPO als reguliere ontwikkelingsmethode is mogelijk, maar daarvoor dient CPO geïntegreerd te worden in de programmatische aanpak. De huidige projectmatige aanpak zal hiervoor enigszins moeten worden aangepast om op strategisch niveau te kunnen opereren.

De opmerking die hierbij gemaakt dient te worden is dat CPO niet hét antwoord is op de toekomstige bouwopgave. “Het is niet of-of. Er zal ook behoefte blijven bestaan aan complexe programma’s en grote ingewikkelde gebouwen en dat blijft echt ontwikkelaars werk” (Kuenzli en Lengkeek, 2005). CPO moet worden gezien als methode die met de reguliere ontwikkelingsmethode gebruikt kan worden om aan de vraag van burgers te voldoen.

## 4. CPO vs Reguliere woningbouw

---

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat in de huidige situatie sprake is van een programmatische aanpak van woningbouwontwikkeling voor gemeente als het traject visie, programma, project doorlopen wordt. Hierbij zijn enkele aspecten benoemd die van belang zijn. Hoofdstuk 3 geeft weer hoe CPO deze aspecten momenteel organiseert.

Een vergelijking van CPO met reguliere woningbouwontwikkeling zal voor de aspecten van een programmatische aanpak de overeenkomsten en verschillen tussen de twee ontwikkelingsmethoden tonen. Hiermee wordt voor gemeenten duidelijk op welke punten van het traject CPO afwijkt ten opzichte van projectontwikkeling, dus welke aspecten van CPO nog geen programmatische aanpak kennen. Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen.

### 4.1 Visie

Reguliere woningbouwontwikkeling kent een programmatische aanpak waar de visie onderdeel van uit maakt. Ten eerste bevat deze visie de woonvisie waarin gemeenten het lange termijn beleid voor wonen vastleggen. Een vast gegeven in deze visie is dat woningbouw gerealiseerd wordt met projectontwikkeling, waardoor deze ontwikkelingsmethode is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Ten tweede heeft de visie betrekking op de ruimtelijke planontwikkeling met de structuurvisie. Deze visie legt locaties vast waarop in de toekomst wordt ontwikkeld en geeft de functies aan die op deze gronden gewenst zijn. Hierbij worden locaties toegewezen waarop in de toekomst met projectontwikkeling woningbouw gerealiseerd wordt.

CPO, daarentegen, wordt uitgevoerd met een projectmatige aanpak. Dit houdt in dat voor CPO een ambitie geformuleerd wordt voor de uitvoering van een specifiek project. Het project wordt veelal op een locatie ontwikkeld die op dat moment beschikbaar is en zich leent voor ontwikkeling met CPO.

Het is dus nog niet zover dat gemeenten CPO als zodanig in hun visie opnemen. Hierdoor wordt CPO niet benaderd als een reguliere ontwikkelingsmethodiek die met projectontwikkeling in de programmatische aanpak kan worden toegepast om de gemeentelijke ambities te verwezenlijken.

### 4.2 Programma

Om een structurele aanpak van woningbouwontwikkeling toe te passen, dient de visie vertaald te worden in het programma. Dit programma kent een algemeen programma voor de woningbouw en een specifieke omschrijving voor elk project in het projectprogramma.

Reguliere woningbouwontwikkeling kent deze programmatische aanpak en operationaliseert de visie in het programma. Het algemeen programma geeft enerzijds het woningbouwprogramma vanuit de woonvisie en anderzijds de woningbouwlocaties vanuit de structuurvisie. Dit leidt uiteindelijk tot een uitwerking in één of meer projecten, waarvoor een specifiek projectprogramma wordt geformuleerd.

CPO maakt deze vertaalslag niet (Pijnenburg in Maussen, 2007). Dat blijkt uit een aantal punten. Ten eerste wordt er geen algemeen programma geformuleerd waaruit CPO projecten voortkomen. Het is voor de ambtelijke partij onduidelijk in welke hoedanigheid CPO moet worden uitgevoerd.

Ook geven gemeenten veelal een invulling aan CPO door het uitvoeren van een pilotproject waarbij de ambitie in een projectprogramma vastgesteld wordt. Dit programma bevat bovendien de woningaantallen en in sommige gevallen ook de woningtypologieën, eigendomsverhoudingen en doelgroepen.

Daarnaast zorgt de gemeente met haar actieve grondpolitiek voor een locatie waar een CPO groep kan bouwen. Deze actieve grondpolitiek heeft een aantal tegenstellingen tot de reguliere ontwikkeling:

- De instrumenten WVG en onteigening worden relatief weinig ingezet voor de grondverwerving bij de realisatie van CPO projecten.
- Er wordt geen vast gronduitgifte beleid gevoerd. In de meeste gevallen is er een groep toekomstige bewoners die vraagt om een locatie of de gemeente stelt de doelgroep vast die mag bouwen en geïnteresseerden kunnen zich hiervoor inschrijven.
- Er wordt geen standaard grondprijsberekening gehanteerd bij de gronduitgifte. Veelal wordt de geldende vierkante meterprijs voor particuliere bouwgrond gevraagd, waarbij afhankelijk van de doelgroep al dan niet een korting wordt gegeven op deze grondprijs.

Ten vierde kan de gemeente de regierol met de samenwerkingsvorm bepalen en vastleggen in het projectprogramma. Doordat CPO projecten momenteel worden uitgevoerd op gronden van de gemeente, heeft de gemeente volledige zeggenschap over het gebruik van de grond en de manier waarop deze ontwikkeld wordt. Hierdoor ontbreekt de regierol waarbij de private partij de regie voert. Bij projecten die gerealiseerd worden door een ontwikkelaar ligt de vorm van samenwerking voor een groot gedeelte vast, doordat deze partij vaak (een deel van) de grond in bezit heeft. De gemeente gaat met deze partijen veelal in onderhandeling en zal daardoor compromissen moeten sluiten om een project te kunnen realiseren.

Tot slot worden aan de realisatie van CPO projecten randvoorwaarden gesteld in het projectprogramma, net als bij projectontwikkeling. Daartegenover houden die randvoorwaarden bij CPO verband met de keuzevrijheid van de burgers. Want hoe meer kaders de gemeente stelt, hoe minder de burger zelf kan invullen. Het is daarom nog belangrijker dan bij projectontwikkeling om deze randvoorwaarden en hun bandbreedte vooraf duidelijk te stellen (Ketelaers, Hof, van Deursen en Grooten, bijlage 1). Of zoals Noorman (2006) beredeneert: gemeenten moeten vooraf de randvoorwaarden stellen en de consequenties van deze voorwaarden overzien. Want in een later stadium leidt sturing op het programma tot vertraging en inperking van de keuzevrijheid.

## 4.3 Project

Het kenmerkende verschil tussen woningbouwontwikkeling met CPO en met projectontwikkeling is de benaderingswijze. Bij CPO wordt gesproken van ontwikkeling van onderaf: het zijn de toekomstige bewoners die vooraan in de keten worden gezet en actief zijn van initiatieffase tot en met beheer. Dit is tegengesteld aan projectontwikkeling, waarbij de ontwikkeling van bovenaf plaats vindt en de consument pas op het laatste moment in het proces betrokken wordt. Deze totaal verschillende benaderingswijzen leiden tot overeenkomsten en verschillen bij de uitvoering van projecten.

### 4.3.1 Ontwikkelingsproces

Het ontwikkelingsproces onderscheidt, zowel bij CPO als bij de reguliere ontwikkeling, 5 procesfasen: initiatieffase, definitiefase, planfase, realisatiefase en beheerfase. Wanneer puur naar het ontwikkelingsproces gekeken wordt, blijven de gevolgen voor gemeenten bij het ontwikkelen met CPO beperkt tot de initiatieffase. In deze fase wordt van de gemeente een andere insteek verwacht dan bij de reguliere ontwikkeling.

Het eerste onderscheid kan worden gemaakt bij het initiatief. Dit initiatief kan zowel genomen worden door de gemeente als door de belanghebbenden, in dit geval de toekomstige bewoners. Het initiatief wordt uiteindelijk voortgezet door een CPO groep. De gemeente heeft hier geen belang in.

Daarnaast kan, indien de gemeente het initiatief neemt, een verschil worden opgemerkt in de manier waarop de ontwikkelende partij wordt geworven. Bij CPO projecten worden deelnemers geworven door de toepassing van een website of het houden van een advertentiecampagne of informatieavond. Bij de reguliere ontwikkeling worden echter partijen geworven met het selectiebeleid, een aanbesteding of het betrekken van grondbezitters.

Tot slot concludeert van der Linden (2004) dat gemeenten bij CPO projecten momenteel de grondleverende partij zijn. Hierdoor zullen zij vooraf of tijdens de initiatieffase de grond verwerven en randvoorwaarden opstellen waarbinnen het plan mag worden ontwikkeld.

### 4.3.2 Organisatie

De gemeentelijke organisatie kent de externe en interne organisatie.

#### Externe organisatie

De gemeente krijgt bij woningbouwprojecten te maken met externe partijen en de belangrijkste partij voor de gemeente is de ontwikkelende partij. In het geval van reguliere woningbouw is dit een ontwikkelaar; een zelfstandige projectontwikkelaar, een brancheverwante projectontwikkelaar of een sociale woningbouwer. Bij CPO zijn de toekomstige bewoners de ontwikkelende partij. Deze twee ontwikkelende partijen zijn dusdanig verschillend van aard dat ook voor gemeenten drie verschillen te onderscheiden zijn.

In de eerste plaats bestaat er een groot verschil tussen het moment waarop de toekomstige bewoners in het proces betrokken worden. Bij reguliere ontwikkeling zorgt de ontwikkelaar voor de realisatie van de woningen en wordt de toekomstige bewoner pas bij de verkoop van de woningen in het proces betrokken. Deze bewoner heeft hierdoor weinig invloed op zijn woning en kan in de meest gunstigste situatie zijn meer- en minderwerk opties doorgeven. Bij CPO zijn het juist de toekomstige bewoners die hun wijk en woningen realiseren. Hierdoor hebben zij ‘volledige’ zeggenschap over hun leefomgeving. Zij zijn dan ook vanaf het initiatief betrokken.

Ten tweede is de manier waarop de projectontwikkelaar en de CPO groep bij een project betrokken worden, afwijkend ten opzichte van elkaar. De ontwikkelaar wordt in het proces betrokken vanwege zijn belangen door grondbezit of hij wordt door de gemeente geselecteerd om deel te nemen aan het project. Deze selectie gebeurt naar aanleiding van het gemeentelijke selectiebeleid of een prijsvraag. Bij CPO projecten zijn het voornamelijk burgers die het initiatief nemen en de gemeente benaderen. Indien de gemeente geïnteresseerden werft, worden deelnemers geworven met een advertentiecampagne, een website of een informatieavond.

Daarnaast hebben ontwikkelaars andere kennis en vaardigheden dan een groep particulieren. Voor de gemeente houdt het ontwikkelen met een ontwikkelaar, een marktpartij, in dat ze met een professionele partij werkt. Deze partij heeft ervaring met het realiseren van woningbouw en kent alle bijzonderheden van het ontwikkelingsproces. Voor de gemeente betekent werken met deze partij zekerheid. Een CPO groep, daarentegen, kan worden gezien als ‘bouwleek’, zij heeft geen tot weinig kennis over het bouwproces. De groep toekomstige bewoners is zich daarvan bewust en bij vrijwel alle CPO projecten wordt kennis vergaard door het inschakelen van een externe bouwadviseur. Het voordeel van het werken met een CPO groep is dat zij ook kennis hebben op het gebied van de markt. De CPO groep weet wat de vraag is, omdat zij naar eigen wens bouwen. Het aanbod sluit dus volledig aan op de vraag, of de vraag sluit volledig aan op het aanbod.

Voor gemeenten houdt het ontwikkelen met een CPO partij in dat zij zich een andere manier van werken dienen aan te leren. Zij moeten op een andere manier omgaan met de ontwikkelende partij en zij dienen kennis en vaardigheden te verkrijgen op een ander vlak van het vakgebied wonen. Dit geeft het cultuurverschil aan dat gevraagd wordt van gemeenten, er moet een omslag in de houding plaatsvinden (Beernink, Ketelaers, Luijten, van Deursen, Grooten, bijlage 1).

#### Interne organisatie

De interne organisatie van een gemeente bestaat enerzijds uit de bestuurlijke organisatie die besluiten neemt en anderzijds uit de ambtelijke organisatie die zorg draagt voor de uitvoering van deze besluiten.

Voor woningbouwontwikkeling geldt dat de interne organisatie van de gemeente volledig ingericht is op projectontwikkeling, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Er is een structuur opgezet die doorlopen wordt door het bestuur en wanneer een woningbouwproject als dusdanig bestempeld is, voert de ambtelijke partij de benodigde activiteiten uit.

CPO daarentegen, is een methode van ontwikkelen die niet in de organisatie geïntegreerd is en waarvoor nog onvoldoende draagvlak ontstaat binnen de gemeente (van Deursen, bijlage 1). CPO vormt maar een kleine schakel in de organisatie die voor de projecten tijdelijk wordt opgezet door het benoemen van een pilotproject.

Een overeenkomst met projectontwikkeling is dat voor de uitvoering van het project een projectteam wordt opgericht, maar er wordt maar een beperkt aantal teamleden met vakinhoudelijke kennis aan het project toegewezen. Ook wordt, doordat de gemeente veelal gebrek aan kennis heeft, in de meeste gevallen een planteam opgericht waarin de gemeente, de CPO groep (inclusief adviseur) en de architect en/of aannemer plaatsnemen. Zo ontstaan er korte communicatielijnen, zijn alle partijen op de hoogte van de laatste ontwikkelingen en kan de gemeente de CPO groep adviseren over het plan.

### 4.3.3 Planning

Voor zowel projectontwikkeling als CPO wordt een planning gemaakt waarin wordt vermeld wanneer het project gereed moet zijn. Deze planning wordt in elke fase van het ontwerpproces bewaakt en bijgesteld.

De tweede overeenkomst is dat bij beide methoden van ontwikkelen de ontwikkelende partij en de gemeente veelal een clausule in de overeenkomst hebben opgenomen, die vermeldt binnen welke termijnen het plan of delen van het plan gereed moeten zijn (case studie, bijlage 5). De kanttekening hierbij is dat gemeenten deze regel aan marktpartijen vaak minder dwingend kunnen opleggen, als zij (delen van de) gronden in bezit hebben (Hof, bijlage 1). Het komt dan aan op het sluiten van compromissen.

Naast overeenkomsten zijn drie verschillen tussen CPO en reguliere ontwikkeling waar te nemen die invloed hebben op de planning.

In de eerste plaats is er sprake van een verschil in afzetrisico. De CPO groep bouwt naar eigen wens, naar de vraag die er vanuit de groep is. Bij CPO projecten is daardoor in de initiatiefase bekend wie de toekomstige bewoners zijn, dus wie de woningen afnemen. Het verkopen van de woningen houdt hierin dat de individuele koopcontracten getekend worden. Hierdoor kan na het contracteren van de aannemer direct worden gestart met de bouw. Bij projecten die met projectontwikkeling worden gerealiseerd, bouwt de ontwikkelaar op basis van de verwachte vraag. Zijn afzet is op het moment van planontwikkeling niet gegarandeerd, in tegenstelling tot CPO. De toekomstige bewoner wordt pas tijdens de verkoop bij het plan betrokken. Het proces dat bij verkoop plaatsvindt - het promoten van het plan, het zoeken van kopers en de verkoop - neemt de nodige tijd in beslag en bij minder populaire plannen komt het wel eens voor dat het lange tijd duurt voor het minimale percentage woningen verkocht is, waarna gestart wordt met de bouw. Het verkopen van de woningen kost dus bij de reguliere ontwikkeling meer tijd en kan bij teveel onverkochte woningen zorgen voor een vertraging van de planning.

Ook is er een verschil in de afdekking van het financiële risico. Een CPO groep zorgt ervoor dat het financiële risico afgedekt wordt. Hierdoor kunnen gemeenten het risico lopen deze burgers te laten ontwikkelen en zijn zij er zeker van dat het project gerealiseerd wordt. Wanneer een ontwikkelaar het risico loopt dat het plan onvoldoende rendement behaalt, zal deze partij overwegen de ontwikkeling van het plan te beëindigen of overwegen een ander plan te ontwikkelen. Voor de gemeente houdt dit dat het plan niet gemaakt wordt binnen de gestelde termijn.

In de derde plaats worden bij CPO de werkzaamheden tijdens de planfase beperkt. De gemeente dient voorafgaand aan de realisatie van een CPO project duidelijk randvoorwaarden te stellen (Ketelaers, van Deursen, Grooten, Hof, bijlage 1). Binnen deze kaders kan de CPO groep ontwikkelen en dient de gemeente enkel nog de plannen aan deze randvoorwaarden te toetsen. Bij projectontwikkeling wordt daarnaast tijdens de planfase in de meeste gevallen een onderhandelingsproces gevoerd dat veel tijd vergt. Dit komt veelal door tegenstrijdige belangen van de (grondbezittende) marktpartij en de gemeente. CPO kent momenteel weinig onderhandeling, doordat de gemeente de grond bezit en de randvoorwaarden aan de CPO groep oplegt. Er kan over de bandbreedte van de regels gesproken worden, maar het is geen slepend proces dat zorgt voor vertraging.

### 4.3.4 Financiën

Voor elk woningbouwproject, ongeacht de methode van ontwikkelen, wordt door de gemeente een begroting opgesteld. Hierin worden de volgende zaken opgenomen (Luijten, bijlage 1):

- De grondprijs, gekoppeld aan het uitgeefbaar gebied.
- Het bouwrijp maken.
- De (groen)voorzieningen.

Bij het beheeraspect financiën zijn twee verschillen te onderscheiden tussen projectontwikkeling en CPO.

Ten eerste maken gemeenten bij projectontwikkeling afspraken over de financiële bijdrage van de marktpartijen aan openbare voorzieningen en over de financiële risico's. Met CPO groepen is het ook mogelijk om deze afspraken te maken, echter dat wordt doorgaans niet wenselijk geacht en gebeurt tot op heden niet (Luijten, bijlage 1).

Daarnaast wordt er bij CPO projecten financiële ondersteuning geboden door de overheid, bestaande uit een revolving fund, een startsubsidie of een gereduceerde grondprijs (SEV, 2004). Bij reguliere woningbouwontwikkeling wordt er hooguit financiële steun verleend aan sociale woningbouw of (binnen)stedelijke projecten.

## 4.4 Resumé

Reguliere woningbouwontwikkeling en de huidige situatie omtrent CPO blijken in hun aanpak zowel overeenkomsten als verschillen te kennen voor de gemeente. Om CPO tot een structurele ontwikkelingsmethode te maken, dient CPO geïntegreerd te worden in de programmatische aanpak. Hiervoor moet CPO hetzelfde proces doorlopen dat projectontwikkeling doorloopt. Dit kan worden gerealiseerd door de verschillen weg te nemen die CPO momenteel kent ten opzichte van de projectontwikkeling. De verschillen zijn de volgende:

De visie:

- Het ontbreken van een visie betreffende CPO.

Het programma:

- Het ontbreken van een algemeen programma betreffende CPO.
- Bij CPO wordt geen passieve grondpolitiek gevoerd en de actieve grondpolitiek kent geen standaardisering van de gronduitgifte met grondprijzen en een selectieprocedure.
- CPO kent alleen de regierol waarin de gemeente de (gedeelde) regie voert.
- De randvoorwaarden aan een CPO project en hun bandbreedte dienen vooraf vastgesteld te worden.

Het project:

- Er wordt een andere insteek van de gemeente verwacht in de initiatieffase van het project.
- Er is sprake van een andere ontwikkelende partij, waardoor een cultuurverschil optreedt en een andere houding van de gemeente verwacht wordt.
- Het ontbreken van een organisatie rond CPO die in de gemeentelijke organisatie geïntegreerd is.

In het volgende hoofdstuk worden oplossingsrichtingen gegeven die kunnen bijdragen aan het wegnemen van deze verschillen. Daarbij kan worden opgemerkt dat de bereidheid van de gemeente om met CPO te ontwikkelen aanwezig dient te zijn, zodat ze de oplossingsrichtingen daadwerkelijk ten uitvoer brengt.

# 5. Oplossingsrichtingen

---

Om CPO structureel toe te passen, dient CPO hetzelfde proces te doorlopen als de reguliere ontwikkeling. In hoofdstuk 4 zijn de aspecten aangegeven die voor CPO verbeterd dienen te worden om CPO op te nemen in de programmatische aanpak. Dit hoofdstuk beschrijft hoe deze aspecten verbeterd kunnen worden. Deze oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op bevindingen uit interviews (bijlage 1) en een case studie (bijlage 5).

## 5.1 Visie

Ondanks dat gemeenten een projectvisie voor CPO formuleren, mag het duidelijk zijn dat gemeenten nog geen algemene visie rond CPO opstellen. Deze stap zal nog gezet moeten worden, want om CPO structureel toe te kunnen passen, dienen gemeenten hun visie rond CPO dusdanig vorm te geven dat CPO wordt benaderd als een reguliere ontwikkelingsmethodiek die naast projectontwikkeling gebruikt kan worden. Deze visie bevat de volkshuisvestingsaspecten en de ruimtelijke planologische aspecten.

### Woonvisie

De woonvisie dient voor CPO aan te geven waarom de gemeente met CPO wil ontwikkelen en hoe ze dat wil doen. CPO wordt ingezet als ideologie (Hof, bijlage 1) en de gemeente moet hiervoor haar ambitie formuleren. Het is niet puur het bouwen van woningen dat bij CPO van belang is, in tegenstelling tot projectontwikkeling. Het doel van CPO is om de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger te vergroten onder het motto 'wie betaalt, bepaalt'. Deze ontwikkelingsmethode geeft een meerwaarde voor de toekomstige bewoners aan de woning en woonomgeving. De vraag die de gemeente zich eigenlijk zou moeten stellen, is waarom ze niet met CPO zou ontwikkelen, als ze hiermee voor de burger een meerwaarde kan behalen.

CPO kan hierbij ook een meerwaarde opleveren voor de gemeente door CPO in te zetten als beleidsinstrument. Op deze manier kan ze de bouwopgave kwalitatief en kwantitatief invullen. CPO leent zich voor het realiseren van verschillende beleidspunten die in de visie opgenomen kunnen worden, namelijk (Gemeente Arnhem en Nijmegen, 2003; VROM, 2005; Noorman, 2006):

- Differentiatie van het woningbestand

In een groep toekomstige bewoners bestaan individuele wensen en eisen voor de woning. Binnen de mogelijkheden en behoeften van het CPO project wordt hieraan gehoor gegeven. Hierdoor is het mogelijk dat binnen één project verschillen in prijs, grootte, typologie en uitrusting ontstaan.

- Participatie van bewoners

"CPO betreft de bewoners bij hun woning, de directe buren en de buurt als geheel" (VROM, 2005). Door de vroege betrokkenheid van toekomstige bewoners zorgt CPO voor een sterke buurtbinding en sociale cohesie. Dit kan leiden tot kwaliteitsbehoud, doordat bewoners zelf zorgen voor het beheer en onderhoud van de woningen en woonomgeving.

- Realiseren van betaalbare koopwoningen

De kosten van de woning die met CPO ontwikkeld worden, zijn een opstelsom van de grondkosten, bijkomende kosten en bouwkosten. CPO kan hierbij zorgen voor een prijsvoordeel door het schaalvoordeel, een subsidie op de grondprijs of het vermijden van niet noodzakelijke marktpartijen, zoals projectontwikkelaars.

- Duurzaam bouwen

Groepen particulieren kiezen vaak voor extra kwaliteit. Dit wordt mede mogelijk gemaakt doordat collectief bouwen vaak een prijsvoordeel oplevert dat vervolgens wordt ingezet voor extra woningkwaliteit.

- Nastreven van stedenbouwkundige kwaliteit

Door het collectief ontwikkelen van een plan, wordt er een stedenbouwkundig plan ontworpen met een passende verkaveling. Ook ontstaat er samenhang in vormgeving en materiaalgebruik en is er aandacht



voor de inrichting en het beheer van een gezamenlijke buitenruimte. Dit komt de stedenbouwkundige kwaliteit ten goede.

- Het herbestemmen van erfgoed

CPO kan als methode gebruikt worden om bijzondere gebouwen een nieuwe bestemming te geven. Door zelfwerkzaamheid van toekomstige bewoners is het mogelijk de kosten laag te houden en een beeldbepalend pand in ere te herstellen.

- Het aantrekken of vasthouden van doelgroepen

Elke doelgroep heeft een specifieke vraag betreffende haar woning en woonomgeving. Door de doelgroepen, die de gemeente wil aantrekken of vasthouden, meer invloed en zeggenschap te geven over hun woning en woonomgeving, kan aan hun vraag voldaan worden en zullen zij naar een bepaald gebied trekken.

- Het faciliteren van functiemenging

Collectieven kunnen gezamenlijke ruimten en publieke voorzieningen realiseren, waardoor er meerdere functies in de wijk ontstaan. Het bijkomende voordeel hiervan is dat wanneer deze voorzieningen collectief zijn ontwikkeld en worden beheerd, er een breder draagvlak ontstaat. Daarnaast is het ook mogelijk om woon-werk situaties te realiseren zodat er commerciële functies in een wijk ontstaan.

### Structuurvisie

De structuurvisie geeft aan wat voor ruimtelijk planologisch beleid de gemeente nastreeft. Hierbij wordt onder andere het onderwerp wonen behandeld en worden locaties aangewezen die bestemd dienen te worden als woongebied. De gemeente kan in haar structuurvisie aangeven, dat een deel van deze gronden ontwikkeld wordt met CPO.

De case studie van Landhof (bijlage 5) kan als voorbeeld gesteld worden voor de inhoud van de visie. Het gemeentebestuur van Eindhoven heeft Landhof als gebied bestempeld dat structureel met CPO wordt ontwikkeld. Hierbij acht de gemeente niet alleen de zeggenschap en keuzevrijheid van haar burgers van belang, maar ook de sociale cohesie van de wijk. Hierdoor zet de gemeente CPO tevens als instrument in om de toekomstige bewoners een eigen wijk te laten creëren met hun eigen identiteit.

## **5.2 Programma**

Het ontbreken van de vertaalslag van visie naar programma voor CPO heeft tot gevolg dat de uitvoerende ambtelijke partij geen sturing krijgt vanuit het bestuur. Het is voor hen onduidelijk op welke manier en waar CPO dient te worden uitgevoerd. Om hier verbetering in aan te brengen, dient het programma een heldere en duidelijke structuur te geven voor CPO en de maatregelen die daarvoor moeten worden getroffen.

De eerste fase hierin is het opstellen van een algemeen programma waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het woningbouwprogramma dat de woonvisie vertaalt en de woningbouwlocaties die vanuit de structuurvisie aangewezen worden. Het algemeen programma leidt tot uitwerking van één of meerdere CPO projecten waarvoor een projectprogramma wordt opgesteld. Dit is de tweede fase, zie de case studie (bijlage 5).

### **5.2.1 Algemeen programma**

#### Woningbouwprogramma

Het woningbouwprogramma beschrijft de bestaande woningvoorraad met de verwachte ontwikkelingen voor de toekomst, zodat de toekomstige woningvoorraad vastgesteld kan worden. Met CPO kan een gedeelte van dit programma ingevuld worden. Met name omdat trends als individualisering en verandering van leefstijlen ervoor zorgen dat woonwensen veranderen en steeds gedifferentieerder worden (VROM, 2000), waardoor de vraag naar zeggenschap en keuzevrijheid toeneemt. In het programma kan hiervoor het aantal woningen dat met CPO in een periode in de gemeente ontwikkeld wordt, eventueel uitgedrukt in een percentage van het woningbouwprogramma, worden weergegeven. Hierbij kan ook worden aangegeven of het koop en/of huurwoningen betreft en welke doelgroep wordt bediend.

Om een voorbeeld te geven, wordt een blik geworpen op de case studie (bijlage 5). Voor Landhof is een woningbouwprogramma vastgesteld dat aangeeft dat op Landhof een woningdichtheid van 25 woningen per hectare gewenst is. Dit resulteert in een aantal van 250 woningen. Er worden alleen koopwoningen gebouwd, waarvan minimaal 30% van de woningen sociale koop is met een minimum vrij-op-naam prijs van 186.000 euro.

### Woningbouwlocaties

Uit de structuurvisie kan worden opgemaakt welke locaties in aanmerking komen voor woningbouw. Wanneer de gemeente de locaties heeft geselecteerd, is het van belang om na te gaan op welke locaties mogelijkheden zijn voor het ontwikkelen met CPO. Op sommige locaties is het simpelweg niet mogelijk om met CPO te ontwikkelen, vanwege de complexiteit van de ontwikkelopgave, de grondposities of de financiën en risico's. De CPO locaties moeten vervolgens in het programma worden vastgelegd, waarbij wordt aangegeven hoe de gemeente haar ruimtelijke beleid en het grondbeleid toepast.

### *Ruimtelijk beleid*

Met haar ruimtelijke beleid kan de gemeente locaties voor CPO vastleggen. Ze kan in het structuurplan of het bestemmingsplan gebieden aanwijzen waarop met CPO ontwikkeld dient te worden. Ook kan de gemeente, wanneer ze een stedenbouwkundig plan verplicht stelt bij een ontwikkeling, in dit plan een plek toewijzen ter realisatie met CPO. De gemeente dient zich hierbij goed te realiseren dat niet op elke locatie CPO gewenst is vanwege de beperkte mogelijkheden.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening die in juli 2008 wordt ingevoerd, biedt gemeenten meer verantwoordelijkheid bij de ruimtelijke ontwikkeling. Tevens biedt deze wet gemeenten een instrument om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bouwlocaties op gronden van private partijen (VROM, 2007). De gemeente kan hiervoor een bestemmingsplan met een exploitatieplan opstellen. In het bestemmingsplan kan worden aangegeven welke percentages woningbouwcategorieën op de gronden gebouwd moet worden. In het exploitatieplan kunnen verdere eisen worden uitgewerkt die aan het perceel gesteld worden. Dit houdt in dat gemeenten gronden kunnen aanwijzen die met CPO moeten worden ontwikkeld. De ontwikkelende partij zal zich aan deze eisen dienen te houden. Bij strijdigheid met het bestemmings- en exploitatieplan wordt een bouwvergunning immers geweigerd. Ketelaers (bijlage 1) geeft hierbij aan dat het noodzakelijk is om een sterke woonvisie voor het hele gemeentelijke grondgebied te formuleren. Pas dan is het mogelijk om voor locaties de woningbouwcategorieën vast te leggen.

### *Grondbeleid*

De grondpolitiek die momenteel bij CPO projecten wordt gevoerd, is een actieve grondpolitiek. De gemeente zorgt voor de locatie waar CPO groepen kunnen bouwen. Wanneer op grote schaal met CPO wordt ontwikkeld, zijn er meer bouwlocaties nodig. Het probleem wat hierbij optreedt, is dat gemeenten te weinig grond in bezit hebben. Er zijn 2 oplossingsrichtingen aan te dragen om via het grondbeleid meer gronden voor CPO te bestemmen.

Eenzijds kan de gemeente een nog actievere politiek voeren. Ten eerste door het vestigen van het Voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Ze dient deze instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten voor CPO.

Verder kan het beleid worden aangevuld, door in de eerste plaats een standaard grondprijsmethodiek te ontwikkelen voor CPO projecten. Hierbij is het van belang dat de burger vooraf weet wat hij voor de grond betaalt en wat wel en niet is toegestaan op de kavel, ongeacht de kosten van de te realiseren woningen (Kuenzli en Lengkeek, 2004). De burgers mogen niet gestraft worden voor het bedenken van creatieve oplossingen die zorgen voor een waardestijging van de grond, waarover een naheffing wordt geëist. Zo wordt bij Landhof een methodiek gehanteerd die uit gaat van de marktwaarde en afrekening vooraf. Er wordt een marktwaarde voor de grond bepaald bij het maximale toegestane bouwvolume. De grondprijs wordt bepaald op 90% van deze maximale marktwaarde.

Daarnaast dient bij de integratie van CPO in de programmatische aanpak een selectiebeleid voor de gronduitgifte te worden geformuleerd. Dit kan op drie manieren:

- De case studie (bijlage 5) laat zien dat dit in de vorm van een projectvoorstel gebeurt. De CPO groepen schrijven een projectvoorstel waarin ze aangeven wat het doel is van de groep en hoe ze het plan vorm willen geven. De gemeente beoordeelt deze voorstellen aan de hand van vooraf gestelde criteria en wijst de gronden toe aan de groepen die het beste aan deze criteria voldoen. De

criteria die bij de case studie gehanteerd worden, zijn: clusterbereidheid, duurzaamheid, intensief ruimtegebruik, realisatie van gemeenschappelijke voorzieningen voor en door de groep, het realiseren van gemeenschappelijke voorzieningen waar andere mensen uit de wijk ook gebruik van kunnen maken, bijzondere doelgroep/ initiatieven, grootte van de groep en thema.

- De interviews met de gemeente Almere en Enschede (van Deursen en Grooten, bijlage 1) geven aan dat er bij deze gemeenten een ander beleid gehanteerd wordt. Zij stellen het principe 'eerst komt, eerst maalt'.
- Ook kan de methode gehanteerd worden die bij projectontwikkelaars gebruikt wordt: een prijsvraag.

Anderzijds is het voor gemeenten mogelijk om gronden voor CPO beschikbaar te stellen door het voeren van een passieve grondpolitiek. Momenteel ontbreekt deze politiek voor CPO projecten. Er zijn twee manieren waarop de gemeente een passieve grondpolitiek voor CPO kan realiseren.

In de eerste plaats kan de gemeente de marktpartijen stimuleren, door:

- de voordelen aan te halen die CPO ook marktpartijen biedt. Kuenzli en Lengkeek (2005) geven bijvoorbeeld aan dat de zelfstandige ontwikkelaar kansen ziet in het ontwikkelen met particulier opdrachtgeverschap. "In Loenen aan de Vecht zijn Proper Stok en Johan Matser nu met een plan bezig waarbij kavels en projectmatige woningen worden gemengd. Deze ontwikkelaars zien nu in dat de kavels de waarde van het gehele gebied verhogen, doordat bewoners daar veel in willen investeren. Onder de sleutelfiguren in ontwikkelend Nederland kan deze manier van werken de komende tijd aanslaan".
- het maken van prestatieafspraken met zowel woningcorporaties als zelfstandige ontwikkelaars (VNG, 2007). Deze afspraken kunnen leiden tot een onderhandelingsproces waarbij sprake is van ruil of het sluiten van compromissen. Zo kan worden vastgelegd dat de grondbezittende partij grond uitgeeft aan CPO projecten in ruil voor het ontwikkelen van een plan op een andere locatie, waarvoor de gemeente een partner zoekt (Hof, bijlage 1).

Natuurlijk is het voor de gemeente ook mogelijk om marktpartijen te verplichten tot het uitvoeren van CPO projecten. Ze kan dit realiseren met haar ruimtelijke beleid: structuurplan, bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan.

## 5.2.2 Het projectprogramma

Het projectprogramma geeft de gebiedsgerichte ontwikkelingsvisie van de gemeente weer voor het CPO project. Hierbij is een aantal aspecten van belang:

- Het woningbouwprogramma voor de betreffende locatie.
  - De samenwerkingsvorm met de regierol.
- De regierol bij CPO is in de huidige situatie beperkt tot regievoering door de gemeente of samenwerking tussen gemeente en burger. Indien de gemeente de regie bij de burgers wil neer leggen, dus de regie meer wil loslaten, is het mogelijk om via een concessiemodel of exploitatieovereenkomst CPO projecten te ontwikkelen.

Allereerst wordt het concessiemodel toegelicht. De uitvoering van een CPO project met een concessiemodel houdt in dat de CPO groep een locatie heeft verworven via de gemeente en/of private partijen middels een prijsvraag. De burger heeft hierdoor volledige zeggenschap over de invulling van het project, ook over het stedenbouwkundig plan. De gemeente stelt in het beginstadium hooguit de kaders waaraan voldaan moet worden en toetst deze bij de bouwaanvraag. Bij deze vorm van regie heeft de gemeente alleen de mogelijkheid om te sturen tijdens de aanvraag van de bouwvergunning.

Een andere mogelijkheid is uitvoering van een project met een exploitatieovereenkomst. Bij deze vorm van private zeggenschap heeft de CPO groep de volledige grond in bezit en is deze verkregen via marktpartijen. Indien alle plannen binnen het geldend bestemmingsplan gerealiseerd kunnen worden, is de gemeente niet in staat andere randvoorwaarden te stellen. De burgers kunnen het hele project dan ontwikkelen zonder tussenkomst van de gemeente. De gemeente toetst wel de bouwaanvraag en houdt bouwtoezicht, maar de regierol van de gemeente is nihil.

- De randvoorwaarden waaronder het project ontwikkeld mag worden.
- Deze randvoorwaarden kunnen betrekking hebben op locatie-eisen, het stedenbouwkundig plan, de architectonische uitstraling, de bebouwingsvoorwaarden, de planning, de financiële haalbaarheid en risico's, de organisatie, het groepsproces en de begeleiding van de CPO groep (case studie, bijlage 5).

Deze kaders dienen vooraf te worden opgesteld door de gemeente en aan de CPO groep worden medegedeeld (Hof, bijlage 1). Beide partijen weten waar ze aan toe zijn en het project kan binnen deze randvoorwaarden worden gerealiseerd. De gemeente dient zich hierbij goed te realiseren dat ze de zeggenschap van de burger beperkt wanneer ze teveel randvoorwaarden oplegt en teveel sturing geeft. Uit gerealiseerde CPO projecten blijkt dat de burger goed weet wat ze wil en dat mensen verstandiger zijn dan de gemeente denkt. Er kan worden aangenomen dat mensen geen financieel risico willen lopen, waardoor ze een woning ontwikkelen die in een later stadium ook goed te verkopen valt (Kuenzli en Lengkeek, 2005; van Deursen, bijlage 1).

## 5.3 Project

Ook op projectniveau is er een aantal verbeteringen door te voeren die het structureel toepassen van CPO kunnen bevorderen.

### 5.3.1 Ontwikkelingsproces

Het ontwikkelingsproces kan voor CPO niet anders lopen dan in paragraaf 3.3 is omschreven: initiatiefase, definitiefase, planfase, realisatiefase en beheerfase. Het verschil voor de gemeente ten opzichte van projectontwikkeling is beperkt tot de initiatiefase. Dit houdt in dat ze een beleid op dient te stellen voor de werving en selectie van CPO groepen.

In het geval dat de gemeente CPO initieert, zal de gemeente toekomstige bewoners werven. Werving is mogelijk door een advertentiecampagne, een website en/of een informatieavond (case studie, bijlage 5). Het is mogelijk om groepen burgers te werven die gezamenlijke ideeën hebben over wonen of individuen (case studie, bijlage 5). De gemeente dient dit vooraf te beslissen en aan te geven bij de werving. Indien ze groepen burgers werft, zal ze individuen de mogelijkheid moeten geven om zich aan te sluiten bij een groep. Dit kan ze faciliteren door het opzetten van een website of het organiseren van een datingfestival, zoals dat bij Landhof is gebeurd (bijlage 5). Deelnemers worden hierdoor met elkaar in contact gebracht, zodat zij gezamenlijke interesses en ideeën kunnen uitwisselen en groepen kunnen vormen.

Ook dient, wanneer CPO structureel ingezet wordt, een selectiebeleid voor deelnemers te worden opgesteld. Ook hierbij moet ook het onderscheid worden gemaakt of er wordt geselecteerd op groepen of individuen.

Indien op groep geselecteerd wordt, wordt een aantal selectiecriteria opgesteld die de basis vormen bij de beoordeling van de groepen. De selectie van CPO groepen wordt in het algemeen programma omschreven. Zo omschrijft de gemeente Eindhoven in haar programma de selectie van de CPO groepen voor Landhof (bijlage 5). De gemeente heeft op deze locatie de ambitie om bijzondere initiatieven (niches in de markt) aan te trekken. De CPO groepen worden geselecteerd op basis van hun projectvoorstel, dat omschrijft wie, wat, waarom, wanneer en hoe het CPO project wordt gerealiseerd. Voor de beoordeling van de plannen hanteert de gemeente selectiecriteria, zoals clusterbereidheid, duurzaamheid, intensief ruimtegebruik en gemeenschappelijkheid.

De selectie op individu komt vaak voor wanneer de gemeente een specifieke doelgroep van woningen wil voorzien. De gemeente stelt dan eisen waaraan het individu moet voldoen om tot deze doelgroep te behoren. Bijvoorbeeld voor de doelgroep 'starter'.

### 5.3.2 Organisatie

De gemeentelijke organisatie kent de externe en interne organisatie.

#### Externe organisatie

Hoofdstuk 4 geeft aan dat de belangrijkste partij voor de gemeente de ontwikkelende partij is. De verschillende ontwikkelingsmethoden maken hierbij onderscheid tussen een professionele ontwikkelaar en een groep toekomstige bewoners. Dit houdt in dat de gemeente zich een andere manier van werken eigen dient te maken als ze structureel met CPO wil ontwikkelen. Ze zal kennis en vaardigheden moeten verkrijgen omtrent CPO en ze dient een andere houding te ontwikkelen ten opzichte van de ontwikkelende partij.

In de eerste plaats kan de gemeente het gebrek aan kennis over CPO en vaardigheden met CPO groepen beperken, door het verkrijgen van deze expertise via een CPO deskundige. Het inhuren van deze expertise kan op verschillende manieren plaatsvinden, waarbij een brede spreiding ligt in de intensiteit van de begeleiding die geboden wordt:

- Het inschakelen van een CPO adviseur voor ondersteuning op specifieke momenten.

De gemeente voert zelf de werkzaamheden uit voor het CPO project en kan daarbij de hulp van de adviseur gebruiken op afroep basis of vooraf afgesproken fases in het proces.

- Begeleiding van het hele CPO proces, zie de case studie (bijlage 5).

De gemeente richt voor een CPO project haar interne organisatie in op ambtelijk niveau. De ambtenaren doorlopen het hele ontwikkelingsproces en worden hierin bijgestaan door de CPO adviseur met zijn kennis en vaardigheden. De adviseur is door de gemeente ingehuurd en werkt als het ware bij de gemeente. Op deze manier is de kennis over CPO gewaarborgd, werken ambtenaren van verschillende disciplines samen met de adviseur en doen zij kennis en vaardigheden op over CPO die relevant is voor hun vakgebied.

- Het uitbesteden van een CPO project aan een bureau met ervaring in de uitvoering van CPO projecten.

Dit bureau neemt als het ware de sturende en adviserende rol van de gemeente over. De toetsende en toezichhoudende rol kan niet aan hen overgedragen worden. Dit houdt in dat het bureau het volledige proces, vanaf initiatief tot aan oplevering, uitvoert in naam van de gemeente.

Daarnaast dient de gemeente een andere houding aan te nemen en een andere manier van werken aanleren. Dit vraagt om een cultuuromslag binnen de gemeente. Deze cultuuromslag is vanuit twee oogpunten bij de gemeente van belang.

De cultuuromslag start bij de interne organisatie van de gemeente. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau wordt er een verschil in houding gevraagd. Er wordt immers niet met een professionele partij ontwikkeld, maar met toekomstige bewoners die om zeggenschap en keuzevrijheid vragen, waardoor de rol van de gemeente verandert. “Bij CPO moet je als gemeente de regie loslaten” (Ketelaers, bijlage 1). Of om van Deursen (bijlage 1) te citeren: “Je moet burgers opdrachtgever willen laten zijn”. Daarnaast moet er ook een cultuuromslag bij de burgers plaatsvinden. Ze krijgen meer zeggenschap en keuzevrijheid, maar dienen in ruil daarvoor zelf hun woning te ontwikkelen en te bouwen. Ze zijn woonproducent in plaats van woonconsument. Hierdoor raken burgers actiever betrokken bij woningbouw. Het is daarbij de taak van de gemeente om burgers voor te lichten en te enthousiastmeren.

### Interne organisatie

Om CPO structureel te kunnen toepassen, dient CPO geïntegreerd te zijn op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Om dit te realiseren, moet in de eerste plaats draagvlak voor CPO worden gecreëerd binnen de gemeente. Het ontbreken van dit draagvlak komt voornamelijk door het gebrek aan kennis over CPO en de houding richting CPO (Beernink, Ketelaers, Luitjen, van Deursen en Grooten, bijlage 1). Om deze reden is het opdoen van kennis en vaardigheden betreffende CPO de eerste stap in het creëren van draagvlak. Zoals eerder gesteld, is het verkrijgen van kennis mogelijk door het inhuren van expertise. De tweede stap is het veranderen van de houding binnen de gemeente jegens CPO. Je moet als gemeente met CPO willen ontwikkelen, je moet burgers opdrachtgever laten zijn en ze de vrijheid geven (van Deursen, bijlage 1). Hierbij is het van belang dat de gemeente de meerwaarde van CPO inziet.

Als de gemeente voldoende draagvlak heeft gecreëerd, door het opdoen van kennis en het maken van een cultuuromslag, is het van belang dat de gemeente dat vasthoudt.

Ten tweede wordt een CPO organisatie opgezet. Uit de case studie van Landhof (bijlage 5) en de gesprekken met de gemeente Almere en Enschede (van Deursen en Grooten, bijlage 1) blijkt dat een aparte organisatie of afdeling is opgezet om (C)PO programmatisch uit te voeren. Hierbij is een aantal aspecten van belang, dat er toe leidt dat de CPO organisatie ook in de gemeentelijke organisatie opgenomen kan worden:

- Een gemeentelijke ingang voor CPO projecten.

Er kan binnen de gemeente een aanspreekpunt voor CPO-ers zijn dat de schakel vormt tussen de (groepen) burgers en de gemeentelijke organisatie. Het is de bedoeling dat nieuwe CPO groepen zich

bij het aanspreekpunt kunnen melden en dat bestaande CPO groepen contact kunnen onderhouden met de gemeente via dit aanspreekpunt.

- Een projectleider.

De projectleider coördineert het hele CPO proces. Ze geeft leiding aan het projectteam, is het contactpunt voor het gemeentebestuur en staat in directe verbinding met het aanspreekpunt. Het is ook mogelijk dat de projectleider en het aanspreekpunt in één persoon verenigd zijn.

- Een vast projectteam van ambtenaren waarin elke gemeentelijke discipline vertegenwoordigd is. Hierdoor is alle benodigde expertise aanwezig, blijft de kennis en houding behouden en wordt er een eenduidige koers gevoerd. Aandachtspunt hierbij is om ambtenaren aan CPO projecten te laten werken die het ook leuk vinden om voor particulieren te werken en van de gangbare paden af willen wijken (Noorman, 2006).

Door de organisatiestructuur op deze manier in te richten ontstaat er een gangbare structuur voor CPO projecten, blijft kennis behouden en kan de gemeente CPO programmatisch aanpakken.

## 5.4 Resumé

CPO kan programmatisch door de gemeente aangepakt worden met de toepassing van de volgende oplossingsrichtingen:

De visie:

- Het formuleren van een visie betreffende CPO.

Het programma:

- Het formuleren van het algemeen programma betreffende CPO, waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het ruimtelijke beleid en grondbeleid.
- Het toepassen van alle mogelijke regievormen: publieke regie, samenwerking tussen gemeente en burgers en private regie.
- Het benoemen van alle randvoorwaarden in het projectprogramma, waarbij de burger over voldoende vrijheid beschikt.

Het project:

- Het opstellen van een wervings- en selectiebeleid voor CPO projecten.
- Het ontwikkelen van kennis, vaardigheden en een houding over CPO.
- Het opzetten van een CPO organisatie die in de gemeentelijke organisatie geïntegreerd wordt.

Voor de structurele aanpak van woningbouwontwikkeling met CPO dient de gemeente nog een aantal handelingen te verrichten, die doorwerken in de visie, het programma en het project. Zowel het gemeentebestuur als de ambtelijke organisatie moet zich inspannen om CPO als een vast gegeven binnen de gemeente te beschouwen.

Het integreren van CPO in de programmatische aanpak zal veel tijd kosten. Het tijdsbestek waarin de oplossingsrichtingen kunnen worden uitgevoerd is afhankelijk van de snelheid waarmee dit proces doorlopen wordt. Kuenzli en Lengkeek (2005) geven aan dat het doorvoeren van de veranderingen en het opzetten van de organisatie voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap op grote schaal ongeveer één tot twee jaar in beslag neemt. De voorwaarde hierbij is dat de gemeente “stevig doorwerkt”. Ondanks dat bij CPO de daadwerkelijke uitvoering niet voor individuen geldt, maar voor groepen burgers, vertonen CPO en particulier opdrachtgeverschap vele overeenkomsten. Voor CPO kan dezelfde invoeringstermijn aangehouden worden, omdat de oplossingsrichtingen in grote lijnen dezelfde aspecten bevatten. Er kan geconcludeerd worden dat de invoering van een programmatische aanpak van CPO binnen een termijn van één tot twee jaar bewerkstelligd kan worden, mits de gemeente de snelheid in het proces houdt.

Om CPO als reguliere ontwikkelingsmethode toe te passen naast projectontwikkeling, dient de gemeente de afweging te maken om te ontwikkelen met CPO of projectontwikkeling. Deze afweging wordt gemaakt in het programma, waarbij het aantal woningen dat moet worden ontwikkeld en de locatie maatgevend zijn. Het gemeentebestuur behoort deze twee aspecten duidelijk omschrijven in het programma, zodat de ambtelijke partij deze kan gebruiken als leidraad bij de uitvoering.

# 6. Kritische succesfactoren & Evaluatie

---

Om CPO van haar projectstatus te ontheffen en te beschouwen als reguliere ontwikkelingsmethode, dient CPO geïntegreerd te worden in de programmatische aanpak die de reguliere woningbouwontwikkeling kent. De gemeente is de partij die dit mogelijk kan maken.

Voor dit onderzoek is dan ook de volgende probleemstelling geformuleerd:

***Wat moet een gemeente doen om CPO als reguliere ontwikkelingsmethode in te voeren, zodat deze methode structureel naast de huidige ontwikkelingsmethode in de programmatische woningbouwaanpak door de gemeente wordt toegepast?***

Ter afsluiting van het onderzoek beantwoordt dit hoofdstuk deze probleemstelling door de programmatische woningbouwaanpak met haar kritische succesfactoren te omschrijven en een evaluatie te houden.

## 6.1 Programmatische aanpak & kritische succesfactoren

Dit onderzoek heeft geresulteerd in oplossingsrichtingen waarmee CPO programmatisch aangepakt kan worden. Hierdoor kan CPO geïntroduceerd worden als reguliere ontwikkelingsmethode die in de programmatische woningbouwaanpak geïntegreerd wordt. Figuur 6 geeft weer hoe de programmatische aanpak voor woningbouw doorlopen wordt en hoe CPO en projectontwikkeling beiden als ontwikkelingsmethode kunnen worden toegepast.

De programmatische aanpak kent het proces visie, programma, project waarbij deze stappen achtereenvolgens genomen worden. Integratie van CPO zal starten bij de visie om vervolgens de andere stappen te doorlopen. Deze start en de vervolg stappen zijn cruciaal bij het invoeren van CPO in de programmatische aanpak en dient daardoor als kritische succesfactor te worden beschouwd.

Daarnaast is in de visie en het programma een traject waar te nemen dat parallel aan elkaar loopt, zoals figuur 6 suggereert. De volkshuisvestingsaspecten worden naast de ruimtelijk planologische aspecten ontwikkeld en komen op hetzelfde moment in een project samen.

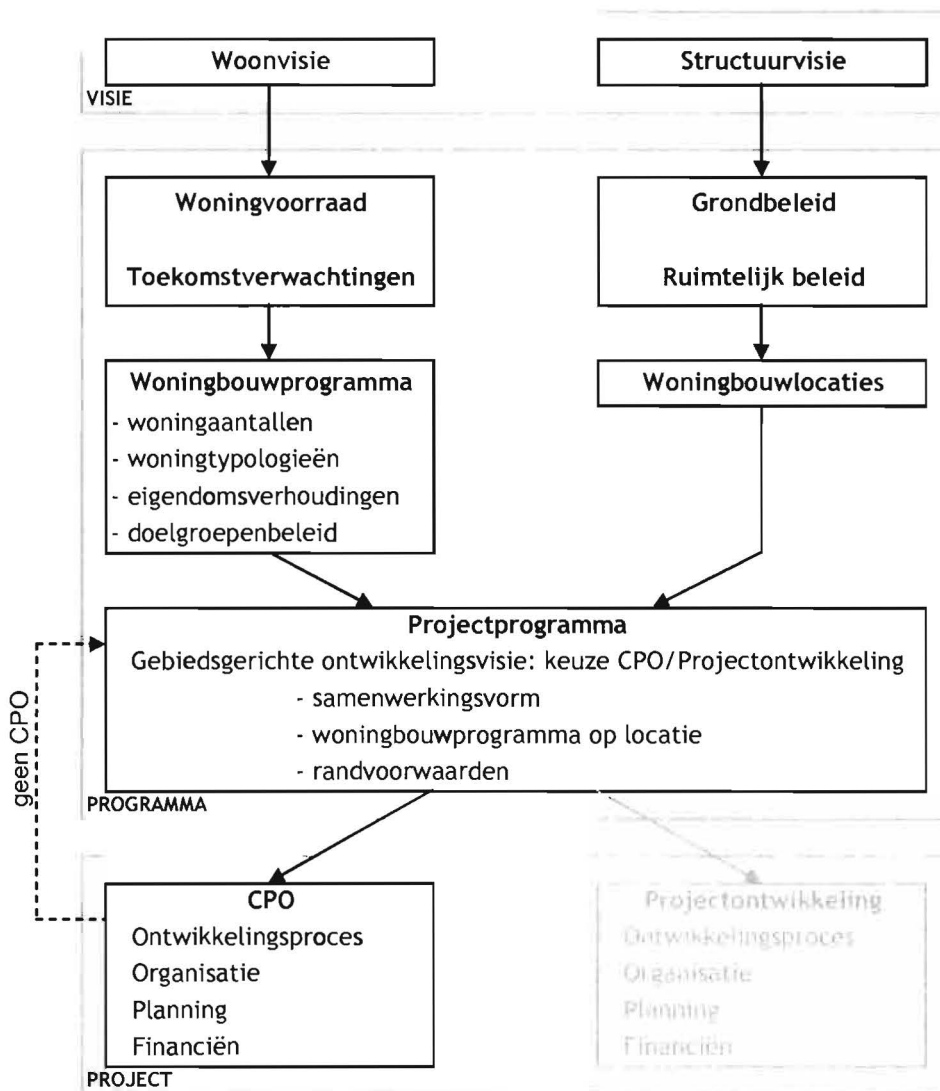
Echter, elk gemeente gaat anders om met de woningbouwontwikkelingen, waardoor de volkshuisvestingsaspecten niet altijd tegelijkertijd met de ruimtelijke aspecten ontwikkeld worden.

Zo kan de ene gemeente eerst de woonvisie en het woningbouwprogramma formuleren om daarna de structuurvisie en de woningbouwlocaties te bepalen. Eveneens is het mogelijk dat een andere gemeente juist eerst haar structuurvisie en woningbouwlocaties omschrijft en vervolgens de woonvisie en het woningbouwprogramma vast stelt.

### 6.1.1 Visie

De gemeente geeft haar beleid voor het wonen en de ruimtelijke invulling hiervan weer in de woonvisie en structuurvisie. De reguliere ontwikkelingsmethoden worden in deze visie opgenomen door het formuleren van de ambities rond de ontwikkelingsmethoden en het omschrijven van de gebieden waar woningbouw met CPO of projectontwikkeling dient te worden gerealiseerd.

Een kritische succesfactor is dat de bestuurlijke besluitvorming inspeelt op CPO. In de eerste plaats dient dit te worden gerealiseerd door het opnemen van CPO in de visie. In deze visie wordt aangegeven waarom CPO wordt ingezet als ontwikkelingsmethode. Puur het bouwen van woningen is mogelijk met CPO, maar CPO kan ook een meerwaarde geven aan woningbouwontwikkeling. Dit is te realiseren door het vergroten van de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger of met de inzet van CPO als beleidsinstrument. Daarnaast kan deze visie vermelden in welke gebieden ontwikkeling met CPO gewenst is.



Figuur 6: De programmatische aanpak van woningbouw

### 6.1.2 Programma

Het programma behoort een heldere en duidelijke structuur geven aan de woningbouwontwikkeling. Dit wordt enerzijds gerealiseerd in het woningbouwprogramma op basis van de huidige woningvoorraad en de toekomstverwachtingen. Anderzijds worden de woningbouwlocaties op basis van het ruimtelijke beleid en het grondbeleid weergegeven.

Het formuleren van dit algemeen programma betreffende CPO is de tweede oplossingsrichting die van belang is voor het inspelen op CPO met de bestuurlijke besluitvorming. In de eerste plaats moet het gemeente bestuur hiervoor in het woningbouwprogramma uitspraak doen over het aantal woningen dat met CPO ontwikkeld dient te worden. De gemeente kan hierbij de keuze maken om ook de woningtypologieën, eigendomsverhoudingen en het doelgroepenbeleid vast te leggen.

Ten tweede wordt voor de woningbouwlocaties aangegeven wat de mogelijkheden zijn voor het ontwikkelen met CPO. Hiervoor heeft de gemeente de beschikking over het ruimtelijke beleid en het grondbeleid.

De derde kritische succesfactor is dat de gemeente grond en locaties beschikbaar stelt. Hiervoor dient gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden die het ruimtelijke beleid en het grondbeleid bieden voor het reserveren van gronden en locaties.



Met het ruimtelijke beleid kan de gemeente de locaties voor woningbouw, en dan met name CPO, vastleggen in een structuurplan of een bestemmingsplan. Ook kan ze in een stedenbouwkundig plan een plek toewijzen ter realisatie van CPO. Daarnaast biedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gemeenten een nog sterker instrument met het exploitatieplan.

Het grondbeleid kan voor CPO worden ingezet om gronden te verwerven of te bestemmen. De actieve grondpolitiek wordt sterker gevoerd door het inzetten van de instrumenten WVG en onteigening, het ontwikkelen van een standaard grondprijsberekening en het toepassen van een gronduitgifte-beleid voor CPO projecten. De passieve grondpolitiek wordt voor CPO geïntroduceerd door het stimuleren of verplichten van marktpartijen om met CPO woningen te realiseren.

### Het projectprogramma

Het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties komen op één moment samen, wat resulteert in enkele projecten. De kritische succesfactor voor elk project is dat de gemeente een projectprogramma opstelt dat duidelijk, compleet en uitvoerbaar is. Bij het opstellen van dit projectprogramma voor de woningbouwprojecten zijn enkele succesfactoren van belang.

### *Keuze ontwikkelingsmethode*

Voor elk project dient de keuze te worden gemaakt met welke reguliere ontwikkelingsmethode, CPO of projectontwikkeling, het project gerealiseerd wordt. Het is niet een kwestie van of-of, maar de gemeente kan het mogelijk maken om met én projectontwikkeling én CPO woningbouw te realiseren. De methoden moeten naast elkaar worden gebruikt en de gemeente dient zich flexibel op te stellen bij het maken van deze keuze. Hierdoor kan de gemeente de mogelijkheid behouden om projecten toch met projectontwikkeling te ontwikkelen, indien er te weinig of geen animo is om op deze locatie(s) met CPO te ontwikkelen. Omgekeerd geldt hetzelfde. Bij het maken van de keuze voor ontwikkeling met CPO of projectontwikkeling is het van belang een aantal aandachtspunten in acht te nemen.

Ten eerste gelden de aandachtspunten die van toepassing zijn op het woningbouwprogramma, namelijk:

- Het is van belang om de uiteindelijke bouwopgave te realiseren. Hieronder vallen ook de woningaantallen die in een bepaalde periode met CPO dienen te worden gerealiseerd. Dit streefpunt zal moeten worden gecontroleerd, zodat het aantal woningen aan het einde van de periode daadwerkelijk is ontwikkeld.
- De meerwaarde die CPO biedt, kan een inzet zijn voor de gebiedsgerichte visie. Deze meerwaarde richt zich op het vergroten van de zeggenschap en keuzevrijheid van de burger over de woning en de woonomgeving. Ook kan CPO worden ingezet als beleidsinstrument om op een locatie een specifieke bouwopgave te realiseren.

Daarnaast zijn ook aandachtspunten met betrekking tot de locatie van belang, namelijk:

- De grondposities bepalen voor het grootste deel voor elke locatie de ontwikkelingsmethode. Op gemeentelijk grondgebied kunnen zonder problemen grote aantallen woningen met CPO worden ontwikkeld, mits er binnen de gemeente draagvlak bestaat. De gemeente dient zich hierbij te realiseren dat ze wellicht niet de grondprijs ontvangt die ze van een marktpartij krijgt, of dat ze de openbare ruimte zelf en voor eigen kosten moet realiseren. Het is ook mogelijk om locaties die in het bezit zijn van marktpartijen, aan te wijzen voor ontwikkeling met CPO. De gemeente kan echter niet dit gehele grondgebied voor CPO bestempelen. Zij kan de projectontwikkelaar een percentage opleggen dat met CPO dient te worden ontwikkeld. Hierdoor worden niet de grote aantallen CPO woningen gerealiseerd die wellicht wenselijk zijn.
- Prestatieafspraken uit het verleden hebben voor enkele locaties de methode van ontwikkelen vastgelegd. De afspraken met de marktpartijen zijn dusdanig van aard dat er geen ruimte is voor ontwikkeling met CPO.
- De complexiteit van de ontwikkelingsopgave legt veelal de voorkeur voor de ontwikkelende partij vast. Bij complexe bouwopgaven geeft de gemeente de voorkeur aan het werken met een professionele partij. Reden hiervoor is dat deze partij hier ervaring mee heeft en er waarschijnlijk minder complicaties optreden dan bij ontwikkeling met CPO. Daarnaast dient de gemeente zich af te vragen of ze toekomstige bewoners met zulke opgaven wil belasten. Het is de bedoeling dat mensen enthousiast worden om met CPO te bouwen en mogelijke problemen zorgen enkel voor overlast en ontevredenheid.

Als laatste is er nog een tweetal aandachtspunten van belang:

- Het kan op sommige locaties voor de gemeente wenselijk zijn om met marktpartijen te ontwikkelen vanwege de hoge kosten en risico's die aan de ontwikkeling verbonden zijn. Marktpartijen zijn beter in staat om deze kosten te dekken en met de risico's om te gaan, voornamelijk bij de complexere bouwopgaven. De gemeente mag niet van de burger verwachten dat hij zulke taken en onzekerheden op zich neemt.
- Ook is het van belang om te kijken wat de vraag op de markt is. Zoals nu is gesteld door rijksoverheid, is een percentage van 30% van de woningbouwopgave wenselijk voor het ontwikkelen van woningen in particulier opdrachtgeverschap. Gemeenten zullen dit percentage niet zonder meer over kunnen nemen, zij moeten afdalen op de vraag van hun burgers. De gemeente dient dus in staat te zijn om zelf aan de hand van de toekomstige ontwikkelingen te bepalen of er voldaan wordt aan de vraag die ontstaat ten behoeve van CPO.

#### *Samenwerkingsvorm*

De gemeente dient te omschrijven welke partijen zijn betrokken bij de ontwikkeling en hoe de samenwerkingsvorm is georganiseerd. Voor de realisatie van CPO projecten kan gebruik worden gemaakt van drie verschillende regievormen met elk hun samenwerkingsvorm.

Ten eerste kunnen de regievormen worden gebruikt, die momenteel ook van toepassing zijn (zie 3.2.2):

1. Regievoering door de gemeente met het traditioneel model.
2. Samenwerking tussen de gemeente en de CPO groep met een samenwerkingsovereenkomst.

Ook is het mogelijk om een nieuwe regievorm voor CPO te introduceren, namelijk:

3. Regievoering door de CPO groep met het concessiemodel of de exploitatieovereenkomst (zie paragraaf 5.2.2).

#### *Programma op locatie*

De gemeente bepaalt, al dan niet in samenspraak met de betrokken partijen, het specifieke programma voor de locatie. Hierbij worden de woningaantallen, typologieën, eigendomsverhoudingen en doelgroepen vastgelegd.

#### *Randvoorwaarden*

De gemeente dient het projectprogramma te optimaliseren door het benoemen van de randvoorwaarden bij de realisatie met CPO. De randvoorwaarden aan een CPO project moeten vooraf gesteld zijn en mogen maar voor één uitleg vatbaar zijn. De CPO groep weet dan vanaf de start waar ze aan toe is en het is duidelijk wat er van haar verwacht wordt. De gemeente dient zich bij het opleggen van regels goed te realiseren dat ze de zeggenschap en keuzevrijheid van de burgers teveel kan beperken en teveel sturing kan geven, als ze veel regels vastlegt.

### **6.1.3 Project**

Woningbouwprojecten kunnen worden uitgevoerd met CPO of projectontwikkeling. Het gemeentebestuur heeft deze keuze voor elk project gemaakt in het projectprogramma. De daadwerkelijke uitvoering van de projecten gebeurt door de ambtelijke partij.

De kritische succesfactor hierbij is dat de gemeente een ondernemende en actieve houding aanneemt richting CPO. Hierdoor zal de ambtelijke partij zich inzetten om de aspecten die voor de uitvoering van CPO als reguliere ontwikkelingsmethode van belang zijn, daadwerkelijk uit te voeren.

#### *Ontwikkelingsproces*

De procesgang bij woningbouwontwikkeling kent op projectniveau 5 fases; initiatiefase, definitiefase, planfase, realisatiefase en beheerfase. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm kent de gemeente een betrokkenheid per fase.

Het aandachtspunt bij het ontwikkelen met CPO ligt in de initiatiefase. Bij een programmatische toepassing is het noodzakelijk dat de gemeente een actieve houding aanneemt ten aanzien van CPO. De gemeente dient zelf projecten te initiëren om een structureel deel van de woningbouwopgave met CPO te ontwikkelen. Burgers zijn nu eenmaal weinig bekend met deze methode van ontwikkelen en zullen moeten worden geënthousiasmeerd.

Om burgers te werven en te bepalen wie van de geïnteresseerden met CPO mag ontwikkelen, kan de gemeente de werving en selectie standaardiseren. Dit realiseert ze door het opstellen en voeren van een wervings- en selectiebeleid.

**Organisatie**

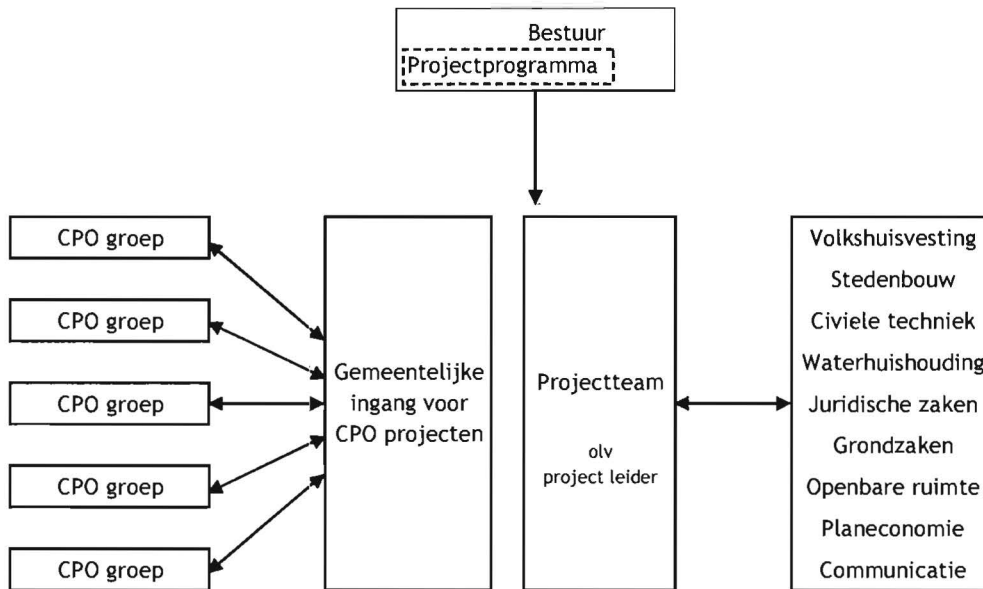
De gemeente krijgt bij het realiseren van woningbouwprojecten te maken met marktpartijen. De belangrijkste partij hierbij is de ontwikkelende partij. Bij CPO projecten ontwikkelt een groep burgers de woningen.

Eén van de belangrijke aandachtspunten bij de implementatie van CPO is dat binnen de gemeente draagvlak aanwezig is. De gemeente moet met CPO willen ontwikkelen en de burger accepteren als opdrachtgever. Om dit te realiseren dient binnen de gemeente de juiste cultuur, kennis en vaardigheden aanwezig te zijn. Voor het maken van de cultuuromslag, wordt een omslag in de houding gevraagd van zowel de bestuurlijke als ambtelijke partij. De gemeente moet de regie loslaten en de burger opdrachtgever laten zijn. De kennis en vaardigheden omtrent CPO kunnen worden opgedaan door het inschakelen van een CPO deskundige.

De tweede oplossingsrichting ten behoeve van de organisatie, is dat de gemeente een CPO organisatie behoort op te zetten die in de gemeentelijke organisatie geïntegreerd wordt en beschikt over voldoende capaciteit. De organisatie bestaat uit (zie figuur 7):

- Een gemeentelijke ingang voor CPO projecten die informatie verstrekt en communicatie verzorgd.
- Een projectleider die het hele CPO proces coördineert.
- Een vast team van ambtenaren waarin alle benodigde disciplines vertegenwoordigd zijn.

Een aandachtspunt hierbij is dat de gemeente ambtenaren met CPO laat werken die het ook leuk vinden om met CPO groepen te werken en van de gangbare paden willen afwijken. Deze ambtenaren zullen zich inzetten om van CPO een succes te maken en kunnen andere mensen enthousiasmeren.



Figuur 7: De CPO organisatie

Door deze opzet van de CPO organisatie worden de opgedane cultuur, kennis en vaardigheden vastgehouden en wordt een eenduidige koers gevoerd bij de uitvoering van de CPO projecten.

**Planning**

De gemeente heeft bij woningbouwprojecten de mogelijkheid om een tijdstip vast te stellen waarop het plan gereed is. Bij CPO projecten kan vrij nauwkeurig worden aangegeven hoe veel tijd de definitiefase, planfase en realisatiefase in beslag nemen, doordat het afzetrisico minimaal is, de procedures vast staan en het ontwerpproces en de bouw gestandaardiseerd kunnen worden.

Hierdoor is de gemeente in staat een realistische planning vast te stellen waarbinnen ze de CPO groep voldoende tijd geeft om een plan te ontwikkelen en uit te voeren.

#### *Financiën*

Bij CPO projecten moet de gemeente de beschikking hebben over voldoende financiële middelen. Zij kan immers niet terug vallen op een marktpartij die een deel van de kosten overneemt.

Ook kan de gemeente subsidies beschikbaar stellen voor bijzondere doelgroepen, zoals het revolving fund, een startsubsidie of een gereduceerde grondprijs.

## **6.2 Evaluatie**

Ter evaluatie van dit onderzoek wordt de case studie geëvalueerd, wordt een blik op de toekomst geworpen, worden de beperkingen van het onderzoek aan de orde gesteld en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

### **6.2.1 Case studie Landhof**

De case studie heeft voor informatie gezorgd bij dit onderzoek, voornamelijk over de integratie van CPO in de programmatische aanpak. Wanneer deze case studie vergeleken wordt met de resultaten van het onderzoek, blijkt dat voor de case studie nog een aantal kanttekeningen zijn te plaatsen.

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat bij Landhof oog is geweest voor alle vijf de kritische succesfactoren.

1. De gemeente doorloopt het proces met in de volgorde die vereist is voor een programmatische aanpak van de woningbouw.
2. Het gemeentebestuur legt de besluitvorming vast die gewenst is bij de structurele toepassing van CPO.
3. Landhof wordt toegewezen voor ontwikkeling met CPO en de gemeente zorgt ervoor dat woningbouw op deze locatie mogelijk is door het beschikbaar stellen van grond en het doorlopen van de benodigde procedures.
4. De gemeente stelt per kavel een projectprogramma vast. Dit krijgen de toekomstige bewoners ter beschikking voorafgaand aan de oprichting van de CPO groep en de planontwikkeling.
5. De gemeente heeft een ondernemende en actieve houding richting de ontwikkeling met CPO. Er is een aparte organisatie opgericht om Landhof met CPO te realiseren.

Daarnaast heeft de gemeente Eindhoven een aantal oplossingsrichtingen ingevoerd om CPO op te kunnen nemen in de programmatische aanpak. Deze manier van aanpak wordt toegelicht en voor enkele oplossingen die zijn doorgevoerd, zijn nog een aantal aandachtspunten van belang.

#### *Visie*

De gemeente Eindhoven neemt CPO als beleidsdoel op in haar coalitieakkoord. Hierin vermeldt ze wat het doel is van ontwikkeling met CPO en welke locatie hiervoor geschikt is. De kanttekening die hierbij gemaakt kan worden, is dat de gemeente één locatie aanwijst voor realisatie met CPO, namelijk Landhof. Indien Landhof tot een bevredigend resultaat leidt, worden in Eindhoven meerdere locaties ingevuld met CPO. De aanbeveling aan de gemeente is om de structuurvisie verder uit te breiden voor CPO en om deze locaties te benoemen in de visie.

#### *Programma*

Het algemeen programma heeft in Eindhoven betrekking op de locatie Landhof. Deze locatie wordt onderverdeeld in afzonderlijke CPO projecten. In de toekomst mag de gemeente hier nog een stap invoegen, namelijk het programma betreffende CPO voor de hele gemeente Eindhoven en niet alleen één ontwikkeling op grote schaal.

Het projectprogramma is toegespitst op elke kavel. De gemeente geeft met dit programma erg strikt kaders waarbinnen elk project gerealiseerd dient te worden. De reden hiervoor is het hoge ambitieniveau van het plangebied. De gemeente dient zich in het vervolg te realiseren of bij CPO deze

strikte kaders wel wenselijk worden geacht en of ze niet de zeggenschap en keuzevrijheid van de burgers aantasten. Immers, CPO houdt voor de gemeente in dat ze moet loslaten.

### *Project*

De gemeente neemt bij Landhof het initiatief. Dit initiatief is voort gekomen uit de bestuurlijke besluitvorming en wordt verder doorgezet door de ambtelijke partij. Om dit initiatief verder op te zetten, zorgt de gemeente voor de werving van burgers. De methoden die hiervoor gebruikt zijn, zijn veelzijdig en toegankelijk voor alle burgers. Iedereen die op zoek is naar een woning in Eindhoven, zou bekend kunnen zijn met Landhof.

Wanneer deze burgers zijn geworven, dient de gemeente ze verder te enthousiasmeren en de groepsvorming op gang te brengen. Met haar datingfestival heeft ze een goede stap in de richting gedaan.

De volgende actie van de gemeente is het selecteren van CPO groepen die hun plannen mogen realiseren. De suggestie aan de gemeente is om het 'bestaande' selectiebeleid verder uit te werken, zodat elke CPO groep kan nagaan wat er van hen verwacht wordt en op welke criteria groepen geselecteerd worden.

De organisatie voor CPO Landhof is dusdanig opgezet dat er een vast team betrokken is en de CPO groepen één aanspreekpunt hebben. Hier kunnen ze terecht voor hun aanmelding, voor informatie, met vragen, enzovoorts. Dit aanspreekpunt vormt de cruciale factor in de contacten tussen de burgers en de gemeente.

## **6.2.2 Toekomstverwachting**

Wanneer een blik op de toekomst wordt geworpen, zal blijken dat vooral de vooruitstrevende gemeenten gebruik maken van de mogelijkheden die CPO biedt. Zij zien de meerwaarde van CPO en nemen CPO als uitgangspunt bij woningbouwontwikkeling. Binnen enkele jaren is CPO dan ook geïntegreerd in hun gemeentelijke organisatie en wordt CPO toegepast als reguliere ontwikkelingsmethode.

Echter, het overgrote deel van de gemeenten zal de komende jaren 'de kat uit de boom kijken' en, als ze CPO al toepassen, voor CPO de projectmatige aanpak hanteren. Bij deze gemeenten zal het meer tijd in beslag nemen voor CPO wordt gezien als reguliere ontwikkelingsmethode en er draagvlak voor CPO ontstaat in deze gemeenten.

## **6.2.3 Beperkingen van het onderzoek**

CPO is een methode van woningbouwontwikkeling die erg in opkomst is. Met name het accent waarop het onderzoek gericht is, een programmatische aanpak van CPO, is een nieuw fenomeen binnen CPO. De beperkingen die dit voor het onderzoek heeft opgeleverd zijn:

- CPO is een onderwerp waarover relatief weinig literatuur beschikbaar is. Hierdoor is het van belang om informatie via andere bronnen te verkrijgen. Onder andere gesprekken met CPO deskundigen hebben eraan bij gedragen dat kennis rond CPO verkregen is.
- Er is slechts één project te onderscheiden waarbij de gemeente CPO integreert in de programmatische aanpak, namelijk Landhof in Eindhoven. Hierdoor is voor het onderzoek slechts één case studie uitgevoerd die direct betrekking heeft op het onderwerp van dit onderzoek. Ook kan er maar één gemeente ondervraagd worden over dit specifieke onderwerp.
- De interviews zijn afgenomen bij gemeenten die op grote schaal met (collectief) particulier opdrachtgeverschap ontwikkelen. Het aantal gemeenten is beperkt tot drie grote gemeenten. Hierdoor is een duidelijk beeld ontstaan van de woningbouwontwikkeling in de grote gemeenten.

## **6.2.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Een aantal opmerkingen dient geplaatst te worden ten aanzien van vervolgonderzoek.

Het model van figuur 6 laat zien hoe woningbouw programmatisch aangepakt kan worden, waarbij CPO en projectontwikkeling als ontwikkelingsmethode kunnen worden toegepast. Echter, dit onderzoek heeft zich vooral gericht op wat voor acties de gemeente dient te ondernemen om CPO in de programmatische aanpak te integreren. Er is niet nader ingegaan op de vraag of gemeenten klaar zijn

voor een programmatische aanpak met CPO, of gemeenten structureel met CPO willen ontwikkelen en deze beleidskeuze willen maken. Een vervolgonderzoek gericht op deze vraag, kan een aanvulling geven op de toepassing van de programmatische aanpak.

Tot slot, ondanks dat elke gemeente anders is en op haar eigen manier zal omgaan met de implementatie van CPO in de programmatische aanpak, kunnen gemeenten van elkaar leren. Twee weten immers meer dan één. Het is dan ook van belang om ervaringen uit te wisselen en elkaar op de hoogte te houden van de bevindingen en opgedane kennis. Voor sommige gemeenten kan dit gebeuren via het regionaal overkoepelend orgaan waartoe de gemeente behoort of de bestaande samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Wellicht is het mogelijk om hier een provinciale of landelijke monitor voor op te zetten. Een vervolgonderzoek kan hier aandacht aan besteden.

## 6.3 Resumé

De bevindingen van dit onderzoek kunnen een eye-opener zijn voor gemeenten. Het onderzoek laat zien dat het goed mogelijk is om op grote schaal woningbouw met CPO te realiseren. Hiervoor maakt CPO onderdeel uit van de programmatische woningbouwaanpak in plaats van een projectmatige toepassing van CPO. Bij deze programmatische aanpak dient de gemeente een aantal aspecten in acht te nemen.

In de eerste plaats dient de gemeente te zorgen voor de bestuurlijke besluitvorming:

1. Stel de visie vast;
2. Stel het woningbouwprogramma vast;
3. Reserveer grond en locaties;
4. Stel het projectprogramma vast:
  - maak een keuze in de ontwikkelingsmethode;
  - leg de samenwerkingsvorm vast;
  - bepaal het specifieke programma voor de locatie;
  - benoem de randvoorwaarden.

Daarnaast heeft de gemeente de zorg voor de ambtelijke uitvoering:

5. Ontwikkelingsproces: neem een actieve houding aan en werf en selecteer burgers.
6. Organisatie: creëer draagvlak, zet een CPO organisatie op en zorg voor voldoende capaciteit.
7. Planning: maak een realistische planning en geeft CPO groepen voldoende tijd om te ontwikkelen.
8. Financiën: zorg voor voldoende financiële middelen en stel voor bijzondere doelgroepen subsidies beschikbaar.

Om CPO op te nemen in de programmatische aanpak dienen alle kritische succesfactoren in acht te worden genomen die bij de uitvoering van een programmatische aanpak van belang zijn, namelijk:

- Het proces waarbij de stappen visie, programma, project achtereenvolgens worden doorlopen.
- Het inspelen van de bestuurlijke besluitvorming op CPO.
- Het beschikbaar hebben van grond en locaties.
- Het vaststellen van een duidelijk, compleet en uitvoerbaar projectprogramma, met daarin opgenomen de specifiek projectdetails.
- Het aannemen van een ondernemende en actieve houding richting CPO door de gemeente, voor de ambtelijke uitvoering van projecten.

Het doorvoeren van de oplossingsrichtingen zal hieraan bijdragen. Om CPO in een gemeente toe te passen, is het niet nodig om al de genoemde aspecten uit te voeren. Echter, voor een toepassing van CPO in de programmatische aanpak dienen al deze aspecten te zijn uitgevoerd. Het is hierbij van belang om de volgorde van de te nemen stappen te volgen. Dus er dient te worden gestart met het formuleren van de visie. Vervolgens worden de andere aspecten uitgevoerd. Zo wordt CPO stap voor stap geïntegreerd in de programmatische aanpak.

# Literatuur

---

Bottram, D. (2004). *Digitale procesondersteuning van collectief particulier opdrachtgeverschap; Ontwikkeling van de CPO-module*. Eindhoven: Afstudeerverslag Technische Universiteit.

Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005). *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.

Cammen, H. van der. (2007). *Verkenning van een nieuw fenomeen; Gebiedsontwikkeling in Nederland*. Onderzoeksverslag in Grip op gebiedsontwikkeling. Universiteit van Amsterdam, NRC Handelsblad, Eiffel.

Companen. (2006). *Starterswoningen; Plan van aanpak Dodewaard*. Arnhem.

Dammers, E., Pálsdóttir, H.L., Broek, L. van den, Klemm, W., Tisma, A., Bijlsma, L. (2007). *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Rotterdam: NAI Uitgevers, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

De Regie BV. (2004). *Een huis op maat... ook voor u?; Handboek particulier opdrachtgeverschap voor (bijna) ieder inkomen*. In opdracht van de gemeente Almere.

Gemeente Arnhem en Nijmegen. (2003). *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw; Een gewijzer voor gemeenten*.

Groote, G., Hugenholtz-Sasse, C., Slikker, P., en anderen. (2004). *Projecten leiden; Methoden en technieken voor projectmatig werken*. Utrecht: Het Spectrum.

Holl, L. (in review). De nieuwe bouwers. Verhaal Blad *Slow Management*

Kastein, M., Wouters, B. (1999). *Bewoners als ontwikkelaar, evaluatie*. Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV).

Keeris, W. (2001). *Vastgoedbeheer Lexicon*. Groningen: Wolters Noordhoff

Kerkhoff, J.J.B.van, Grootelaar, H.B.A., Wielinga, R. (1998). *Sturen, besturen en gestuurd worden; De dynamiek in de gemeentelijke organisatie*. Amersfoort: Twijnstra Gudde Management Consultants.

Korthals Altes, W., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M., Harkes, N. (2004). *Organisatie van prestatie*. Thesaurus Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Kraijo, E. (2005). *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.

Kuenzli, P., Lengkeek, A. (2004). *Urban Jazz; Pleidooi voor de zelfgebouwde stad*. Rotterdam: Uitgeverij 010.

Kuenzli, P., Lengkeek, A. (2005). *Bouwkolom moet omgedraaid*. Geschreven door Kees de Graaf.

Linden, A.C.J.H. van der. (2004). *Collectief particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Eindhoven: Afstudeerverslag Technische Universiteit.

Maussen, S.J.E. (2007). *Collectief opdrachtgeverschap: een nieuw paradigma in het bouwen*. Eindhoven: Technische Universiteit; CPO studiedagen: Succes- en faalfactoren.

Ministerie van VROM. (2000). *Nota wonen; mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 13542.

- Ministerie van VROM. (2005). *Bewoners bouwen de buurt; Collectief particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 5130.
- Ministerie van VROM. (2005). *Verslag IPSV Kennisgroep Collectief Particulier Opdrachtgeverschap; De Kersentuin, Utrecht, 8 juni 2005*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM. (2006). *Ruimte geven, bescherming bieden; Een visie op de woningmarkt*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 6275.
- Ministerie van VROM. (2007). *Wonen op een rijtje; De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 6360.
- Ministerie van VROM. (2007). *Cijfers over wonen 2006; Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 6382.
- Ministerie van VROM. (2007). *De grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties*. Den Haag: Ministerie van VROM, distributienummer 7197.
- Ministerie van VROM (2008) Persbericht 28 januari 2008: *Vogelaar trekt 8 miljoen extra uit voor particuliere woningbouw*. [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) op 31 maart 2008
- Noorman, A.W. (2006). *Particulier opdrachtgeverschap; Tussen droom en daad staan instituties in de weg*. Rotterdam: SEV.
- Oude Veldhuis, M.C. MRE. (1993) *Wat is projectontwikkeling?* Voorburg: NEPROM
- Provincie Noord-Brabant & SEV. (2008). *Bouwen met burgers; Handboek CPO voor gemeenten in de provincie Noord-Brabant*. Rotterdam: SEV realisatie, Amsterdam: De Regie bv.
- PvdA, CDA, SP. (2006). *Coalitieakkoord 2006-2010: Eindhoven Eén*. Gemeente Eindhoven
- SEV. (2002). *Betaalbaar particulier opdrachtgeverschap; Strategieën voor gemeenten en marktpartijen ter inspiratie en discussie*. Rotterdam: SEV.
- SEV (2004). *Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke vernieuwing; Handvaten voor woonprofessionals bij gemeenten en woningcorporaties*. Rotterdam: SEV.
- Stichting Bouw Research. (2002). *Publiekrechtelijke procedures rond het bouwen; Regels bij de bouwvergunning*. Rotterdam: SBR.
- Ven, L. van de. (2003) *Dictaat vastgoedontwikkeling*. Eindhoven: Technische Universiteit.
- VNG. (2004). *Werkwijzer woningbouw*. Den Haag: VNG Uitgeverij
- VNG. (2005). *Verbeelden, verbinden, verwezenlijken; Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*. Den Haag: VHG uitgeverij.
- VNG. (2007). *Handreiking; Van woonvisie tot prestatieafspraken*. Uitgevoerd door Companen.
- Vries, M. de, Griffioen, J., Klooster, J. van, Wesemael, P. van. (2006). *Leidraad bouwen met je burens voor collectief particulier opdrachtgeverschap*. Amsterdam: Stawon.
- Woude, M.C. van der, Pijpers, I.R. (1997). *Bouwnijverheid; Inleiding*. Jellema 1. Utrecht/ Zutphen: Thieme Meulenhoff.



## Internetbronnen

Informatiecentrum Eigen Bouw (iceb). Geraadpleegd op 23 november 2007 via <http://www.iceb.nl>.

Ministerie van VROM. Via [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

Staatscourant. Geraadpleegd 21 januari 2008 via <http://www.sdu.nl/staatscourant/gemeentes>.

Structuurvisie. Geraadpleegd 23 april 2008 via [www.structuurvisies.nl](http://www.structuurvisies.nl)

Van Dale. Geraadpleegd 17 maart 2008 via <http://www.vandale.nl>.

Wet van 5 juli 1962, houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening. Geraadpleegd op 9 januari 2008 via <http://www.vrom.nl>.

## **BIJLAGEN**

### **CPO een reguliere methode van ontwikkelen**

**Van projectaanpak naar programmatische aanpak  
Handvaten voor gemeenten**

S.J.M. Geboers

# Inhoud Bijlagen

---

Inhoud Bijlagen .....	1
Bijlage 1: Interviews .....	3
Bijlage 2: Ontwikkelingsproces reguliere woningbouw .....	19
Bijlage 3: Gerealiseerde CPO projecten .....	21
Bijlage 4: Ontwikkelingsproces CPO .....	23
Bijlage 5: Case studie Landhof .....	25

# Bijlage 1: Interviews

---

## Gemeente Eindhoven

Alwin Beernink	Projectmanager Meerhoven
Joop Ketelaers	Projectleider Landhof & Volkshuisvestingskundige
Jos Lijten	Planeconoom Meerhoven
Marcel van Reede	Planjurist Landhof
Yoka Louwman	Communicatie Adviseur Meerhoven

## Gemeente Almere

Frans van Deursen	Projectmanager PO “Ik bouw mijn huis in almere”
-------------------	---

## Gemeente Enschede

Claar Grooten	Communicatie adviseur Projectbureau Roombeek
---------------	--

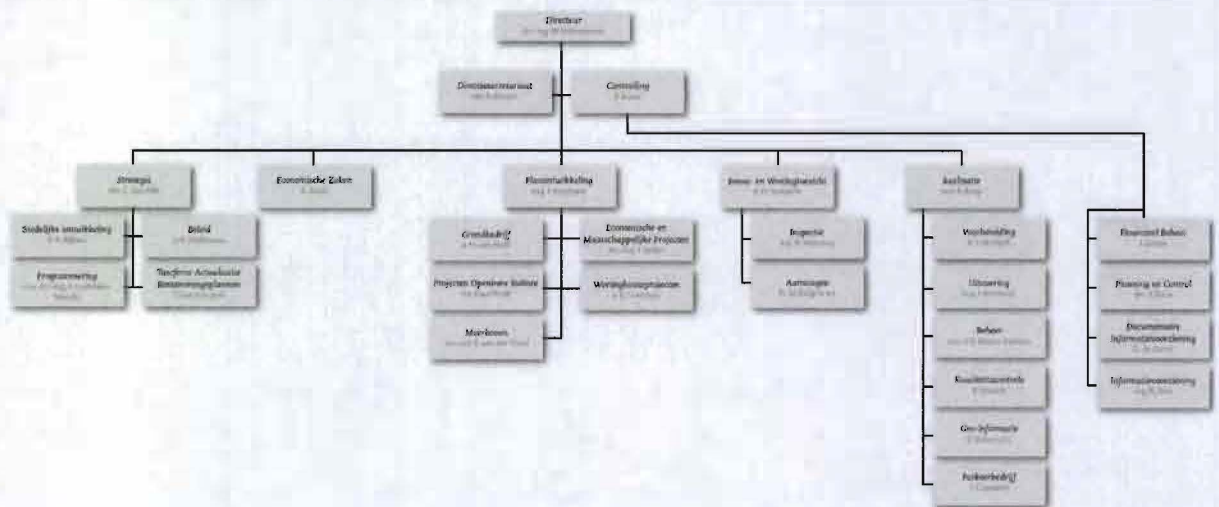
## Adviesbureau

Eric Hof	Oranjewoud
----------	------------

## Interview Alwin Beernink

Datum: 11 februari 2008  
 Organisatie: Gemeente Eindhoven  
 Functie: Projectmanager Meerhoven

Alwin Beernink was werkzaam bij de gemeente Eindhoven als stedenbouwkundige en is nu projectmanager. Hij is in de rol van projectleider betrokken bij het CPO project Landhof.



Figuur B1: Organogram Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer  
 Bron: [www.eindhoven.nl](http://www.eindhoven.nl)

### Procesgang reguliere woningbouwprojecten

Bij woningbouwprojecten wordt in Eindhoven gewerkt met het principe: Visie >> Programma >> Projecten. Als eerste wordt de algemene visie geformuleerd, zoals *Eindhoven Brainport*. Daarnaast is in regionaal verband het woningbouwprogramma vastgesteld met als doel om 30.000 woningen te ontwikkelen vanuit de kwalitatieve behoefte. Dit resulteert voor Eindhoven in een ontwikkeling van 1.500 woningen per jaar. Deze woningen worden voor een belangrijk deel in Meerhoven gerealiseerd.

Ten slotte worden projecten gestart op het te ontwikkelen gebied. Voor elk project wordt binnen de interne organisatie het estafettemodel doorlopen. De afdeling 'Strategie' stelt een intentieovereenkomst op en geeft in een projectdefinitie aan wat het ambitieniveau, het programma en de randvoorwaarden zijn. Het resultaat hiervan is een gebiedsgerichte ontwikkelingsvisie die vervolgens op buurt- en wijkniveau wordt uitgewerkt in masterplannen. Daarna draagt de afdeling 'Planontwikkeling' zorg voor het stedenbouwkundig ontwerp dat achtereenvolgens wordt uitgewerkt in een VO en DO. Op basis van dit DO wordt een ontwikkelingsovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst gesloten met een ontwikkelende partij. Vervolgens wordt het plan doorgeschoven naar de afdeling 'Uitvoering' die middels een realisatieovereenkomst zorgt voor de daadwerkelijke uitvoering van het plan.

De overeenkomsten die wordt gesloten zijn afhankelijk van de onderlinge verhoudingen en het grondbezit.

### Procesgang met grondbezit marktpartij

Veel van de gronden in Eindhoven zijn in het bezit van marktpartijen. De gemeente moet dan samen met die partijen tot een eindresultaat komen. Bij de start van een project stellen de partijen een intentieovereenkomst op waarbij de ambitie wordt uitgesproken. De gemeente bepaalt samen met de ontwikkelaar onder welke voorwaarden een gebied ontwikkeld wordt en de ontwikkelaar baseert zijn plan hierop. Vervolgens wordt in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd wat de verplichtingen

van beide partijen zijn. En in een realisatieovereenkomst wordt de uitvoering van een project vastgelegd.

De ontwikkelaar en gemeente doorlopen samen het traject van Visie >> Programma >> Project. Aan deze methode van ontwikkelen hangen voor beide partijen veel consequenties vast. Zij zullen samen tot een resultaat moeten komen en kunnen niet voortijdig afhaken.

### Procesgang met grondbezit gemeente

Wanneer de gemeente grond in bezit heeft, stelt zij haar randvoorwaarden voor het gebied op. Daarnaast maakt de gemeente het stedenbouwkundig ontwerp en als dit definitief is, kan de grond uitgegeven worden aan een ontwikkelaar. Deze krijgt de kans om tegen gestelde voorwaarden een project uit te voeren; “een bepaald programma tegen een bepaalde prijs”. De ontwikkelaar kan op twee manieren geselecteerd worden: via een prijsvraag of via het selectiebeleid dat gemeente Eindhoven voert.

De ambitie van de ontwikkelaar wordt gepresenteerd in een Plan van aanpak, wat het uitgangspunt vormt voor de ontwikkeling. De ontwikkelaar krijgt een grondreserveringsovereenkomst die overgaat in een koopovereenkomst als voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden.

De ontwikkelaar is alleen betrokken bij het uitvoeren van het project en doorloopt dus niet de fase van visie vorming en programma vaststelling.

### **Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)**

De gemeente Eindhoven ontwikkelt op Landhof (Meerhoven) 250 woningen in CPO. De gemeente heeft de gronden van deze locatie in bezit en voert hier een actieve grondpolitiek. Zij voert de fases ‘visie’ en ‘programma’ zelf uit. Hierbij wordt hetzelfde proces doorlopen als bij ‘procesgang met grondbezit gemeente’ wordt geschetst. In plaats van de grond uit te geven aan ontwikkelaars wordt de grond uitgegeven aan verenigingen die naar aanleiding van hun Projectvoorstel geselecteerd zijn. Ook hier geldt dat de vereniging de kans krijgt om tegen voorwaarden iets uit te voeren binnen een gestelde periode. Wordt hier niet aan voldaan dan heeft de gemeente de bevoegdheid om de grond terug te nemen en beschikbaar te stellen aan een andere vereniging.

De verschillen die waar te nemen zijn tussen het regulier proces en het CPO proces:

- Ontwikkeling met CPO heeft een andere bouwopgave;
- Cultuurverschil; CPO vraagt om een andere benadering en de gemeente Eindhoven huurt deze attitude in.
- De vereniging heeft geen overleg met alle disciplines, maar kan terecht bij een vast aanspreekpunt, het Loket. Het Loket is een extra tussen persoon in de organisatie die zorg draagt voor belangenbehartiging van verenigingen en terugkoppeling naar de gemeente.
- Bij CPO heeft de gemeente ook een rol om te adviseren en faciliteren.

### Nieuwe ontwikkeling

De Grondexploitatiewet, onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, biedt kansen voor CPO, de gemeente is met deze wet in staat om CPO dwingend op te leggen.

# Interview Joop Ketelaers

Datum: 11 februari 2008  
Organisatie: Gemeente Eindhoven  
Functie: Volkshuisvestingskundige/ projectleider

Joop Ketelaers is werkzaam bij de gemeente Eindhoven als stedenbouwkundige en projectleider. Hij is in de rol van projectleider betrokken bij het CPO project Landhof.

## Organisatie gemeente Eindhoven

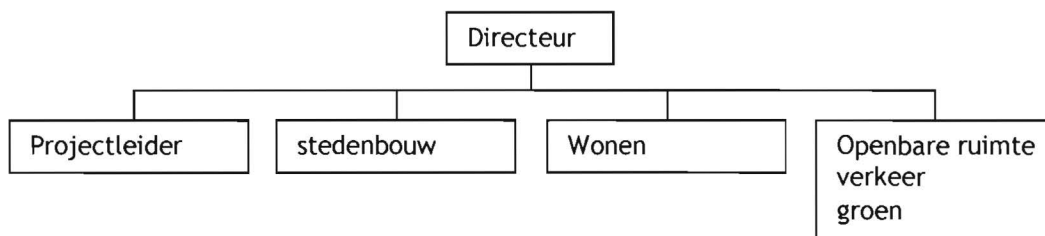
Bij een woningbouwproject zijn de sectoren Strategie, Planontwikkeling, Bouw- en Woningtoezicht en Realisatie betrokken (figuur B1). Elke sector bestaat uit afdelingen, ingedeeld naar onderwerp, waaraan een afdelingshoofd staat. Onder dit afdelingshoofd zijn verschillende disciplines werkzaam.

De afdeling 'Woningbouwprojecten' voert de planontwikkeling uit voor alle woningbouwprojecten in Eindhoven en is opgebouwd uit de volgende disciplines:

- projectleider, voor elk project wordt een projectleider aangesteld;
- stedenbouwkundige;
- verkeersdeskundige;
- jurist;
- grond zaken;
- groen deskundige;
- waterhuishoudkundige;
- planeconoom;
- volkshuisvestingsdeskundige.

Daarnaast vormt elke discipline een vakgroep die de eenheid van beleid waarborgt.

Momenteel is de gemeente bezig met een reorganisatie. De organisatie zal opgezet worden naar aanleiding van de beleidsthema's (figuur B2). Dezelfde disciplines worden in één afdeling geplaatst.



Figuur B2: Nieuwe organisatiestructuur

## Procesgang reguliere woningbouwprojecten

Het verloop van het proces bij woningbouwprojecten is onder andere afhankelijk van de grondpositie. In gemeente Eindhoven is ongeveer 90% van de grond in bezit van marktpartijen en de overige 10% in bezit van de gemeente.

### Procesgang met grondbezit gemeente

De sector 'Strategie' stelt de visie op voor de gemeente Eindhoven. Daarnaast formuleert zij ook de visie en kaders voor de projecten. Als er grond ter beschikking is, wordt een voorstel gedaan voor deze locatie en hierover neemt het college een besluit.

De sector 'Planontwikkeling' gaat vervolgens aan de slag. Een project met woningbouw (niet in Meerhoven) wordt uitgevoerd door de afdeling 'Woningbouwprojecten'. Zij maken een stedenbouwkundig ontwerp op basis van de gestelde kaders. Wanneer het DO gereed is, kan indien nodig de planologische procedure doorlopen worden. Daarna kan de grond worden uitgegeven aan particulieren of een ontwikkelaar. Bij particulieren wordt de grond uitgegeven op volgorde van

aanmelding en een ontwikkelaar wordt geselecteerd. Afhankelijk van de grootte van de locatie worden één of meerdere ontwikkelaars uitgekozen. Belangrijk hierbij is dat de kwaliteit van de woningen gegarandeerd wordt en de regie in handen van de gemeente is. Dit kan gerealiseerd worden door het bestemmingsplan en het opleggen van een beeldkwaliteitplan. De verkoop van de grond wordt geregeld op het moment dat het bouwplan is goedgekeurd en de vergunning is verleend. De sector 'Bouw- en woningtoezicht' houdt zich bezig met de vergunningaanvraag. De gemeente bekleedt verder in het proces een toetsende functie.

De nieuwe organisatiestructuur brengt een nieuwe manier van werken met zich mee. Hierbij wordt het project in dezelfde volgorde doorlopen. In beginsel wordt een projectleider aangesteld en deze zorgt ervoor dat hij een visie formuleert, een programma opstelt en een project doorloopt. Hiervoor kan hij de disciplines betrekken die hij hierbij nodig heeft. In elke fase van het proces zal steeds dezelfde persoon betrokken zijn, terwijl voorheen het project naar de volgende sector werd doorgeschoven.

### **Procesgang met grondbezit marktpartij**

Een ontwikkelaar kan met zijn initiatief terecht bij de intake club. Bij een initiatief in ontwikkeling kan dit leiden tot de aanstelling van een gemeentelijke projectleider en voor sommige initiatieven kan direct een bouwaanvraag worden gedaan. Daarnaast is het mogelijk dat de gemeente geen medewerking wil verlenen aan het initiatief.

Wanneer de grond in bezit is van marktpartijen en er wordt een projectleider aangesteld, is het van belang om samen de kaders van het project te bepalen. De gemeente heeft hierbij de bevoegdheid om te beslissen wat mogelijk is en de ontwikkelaar is hierbij nodig vanwege zijn grondpositie. De ontwikkelaar maakt ook het plan. Bouw- en woningtoezicht toetsen dit plan op welstand en het bestemmingsplan. Bij grotere projecten wordt een advies uitgebracht door alle disciplines. Verder is de gemeente verantwoordelijk voor de procedures.

### **Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)**

De wethouder heeft aangegeven CPO te willen toepassen in Eindhoven. Landhof is een kantoorlocatie, maar deze is overbodig geworden en wordt omgezet naar woningbouw. Omdat de gemeente hier de grond in eigendom heeft, heeft zij de keuze gemaakt om op deze locatie 250 woningen met CPO te realiseren. Landhof kan worden beschouwd als het pilotproject CPO in de gemeente Eindhoven.

De verschillen tussen het regulier proces en het CPO proces:

- Er wordt een Loket opgericht voor het CPO; de samenstelling van de projectgroep blijft hetzelfde.
- Er worden afspraken gemaakt met de initiatiefnemers.
- De collectieven krijgen eisen mee (inclusief tijdsbestek), waaraan zij moeten voldoen.
- Belangrijk is het verschil in houding: Bij CPO moet je "de regie loslaten" (Landhof is bijvoorbeeld welstandsvrij).

### **Nieuwe ontwikkeling**

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening kan een sterk instrument zijn voor gemeenten om CPO toe te passen. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat er een sterke visie voor de hele stad wordt geformuleerd.



# Interview Jos Luijten

Datum: 20 februari 2008  
Organisatie: Gemeente Eindhoven  
Functie: Planeconoom DSOB

Jos Luijten is bij gemeente Eindhoven werkzaam als planeconoom. Hij werkt voor het grondbedrijf en is betrokken bij de planontwikkeling van projecten, onder andere bij Landhof. Bij Landhof houdt hij zich bezig met:

- Wat betekent Landhof financieel voor de grondexploitatie van Eindhoven.
- Het bepalen van de grondprijsystematiek en daaraan gekoppeld de grondprijs.

## Grondbedrijf

Het grondbedrijf is onderdeel van de afdeling Planontwikkeling bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Zij hebben een drietal taken:

- contractvorming voor de gronden;
- aankoop en onteigening van gronden;
- planeconomen.

## Organisatie gemeente Eindhoven

De organisatie van de projecten is afhankelijk van de grootte van de projecten. Gemeente Eindhoven kenmerkt een aantal projecten, waaronder Meerhoven, als majeure projecten. Voor deze projecten wordt een projectleider aangewezen en een projectgroep samengesteld, waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn. Kleinere projecten worden getrokken door een projectcoördinator en de projectgroep is compacter van samenstelling. De procesgang is voor beide categorieën van projecten echter hetzelfde.

## Reguliere woningbouwprojecten

Bij reguliere woningbouwprojecten kan het grondbedrijf al dan niet werkzaamheden verrichten.

Indien een ontwikkelaar bouwt op eigen grond en zijn plan voldoet aan het bestemmingsplan, dan kan deze partij direct een bouwvergunning aanvragen en wordt het grondbedrijf niet ingeschakeld.

Het grondbedrijf wordt echter gevraagd een exploitatieplan te maken, als de ontwikkelaar bouwt op eigen grond en voor zijn plan een verruiming van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Bij verruiming van het bestemmingsplan wordt een extra functie aan een locatie toegevoegd die voor de gemeente extra kosten met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld kosten aan het riool of een verkeerssituatie. De gemeente sluit met de ontwikkelende partij een exploitatieovereenkomst en verhaalt de kosten één op één bij de ontwikkelaar.

Daarnaast komt het voor dat voor de realisatie van plannen stroken gemeentegrond worden aangekocht. Ook hiervoor wordt een grondexploitatie met exploitatieovereenkomst door de gemeente opgesteld.

Bij de aankoop van gronden door de gemeente wordt de afweging gemaakt of de opbrengsten de kosten dekken. Het is uiteindelijk de politiek die bepaalt of de grond/project door de gemeente wordt aangekocht.

Bij de verkoop van gronden wordt de grondprijs bepaald waarvoor een standaard methode wordt gehanteerd, de residuele grondprijsberekening. Hierbij wordt op basis van de marktwaarde de grond verkocht (V.O.N.-prijs - stichtingskosten = grondprijs). Daarnaast wordt met de ontwikkelende partij een 'Kikkerregeling' gesloten. Dit houdt in dat als de V.O.N.-prijs van de woning toeneemt voordat de grondtransactie plaats vindt, de ontwikkelaar 30% van de gestegen V.O.N.-prijs aan de gemeente dient te betalen.

## Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO): Landhof

Het uitgangspunt van de gemeente bij CPO is om de grond uit te geven aan collectieven en hen woningen te laten ontwikkelen zonder al te veel bemoeienis van de gemeente.

De locatie Landhof had voorheen een kantoorbestemming. Door het college is het besluit genomen om deze locatie in te zetten voor woningbouw naar aanleiding van:

- Een dip in de kantorenmarkt.
- De vele kantoorprojecten die in de planning lagen.
- De aantreding van een nieuw college dat zich inzet voor woningbouw.

Tevens heeft het college CPO als doel gesteld en heeft het college besloten Landhof in CPO te ontwikkelen.

Voor deze locatie maakt de gemeente een stedenbouwkundig plan. Bij reguliere woningbouwprojecten wordt dit plan uitgewerkt tot detail niveau en wordt vervolgens de grond uitgegeven aan een ontwikkelaar die de woningen ontwikkelt en realiseert. Bij Landhof ontstaat bij het ontwerp van het stedenbouwkundig plan een spanningsveld doordat de vraag ontstaat "In hoeverre ga je alles vastleggen?" Kwaliteitseisen spelen hierin een bepalende rol.

In elke fase van dit proces wordt gerekend aan het plan en voordat het stedenbouwkundig plan definitief wordt vastgesteld, wordt een eindberekening uitgevoerd door de planeconoom. Hieronder wordt een berekening ten behoeve van de grondprijs (gekoppeld aan uitgeefbaar gebied), het bouwrijp maken en de groenvoorzieningen verstaan. Landhof maakt onderdeel uit van Meerhoven en valt onder deze totale exploitatie.

Als het stedenbouwkundig plan gereed is, worden afnemers benaderd. De gemeente sluit met hen een grondreserveringsovereenkomst. Hierin wordt de kavel vastgelegd met de bijbehorende grondprijs en een periode voor de verkrijging van de vergunning als garantie voor de gemeente.

Na ontwikkeling van het plan en verlening van de bouwvergunning, wordt de grond afgenomen en betaald. De bouw kan dan starten.

### Grondprijs

Uitgangspunten voor de grondprijs bij Landhof zijn:

- Er wordt een marktwaarde gevraagd voor de grond.
- Er wordt niet achteraf verrekend, dus geen toepassing van een 'Kikkerregeling'.

Omdat vooraf nog niet bekend is wat er gebouwd wordt, is het moeilijk om een residuele grondprijs te berekenen. Er wordt voor de kavel aangegeven wat het maximale en minimale bouwvolume is. Als de grondprijs op basis van deze uitersten wordt bepaald, dan wordt er door de kopers te veel of te weinig betaald voor de grond. Het is moeilijk hier een balans in te vinden. Waarschijnlijk wordt er een grondprijs gevraagd van 90% van de maximale grondprijs.

Op Landhof moet 30% sociale woningbouw ontwikkeld worden. Dit zijn woningen met een marktwaarde van maximaal €186.000,-. Voor deze woningen wordt een vastbedrag van €275,- voor de grondprijs gevraagd, dit is momenteel marktconform berekend. De vraag is echter aanwezig of voor dit project nog subsidie wordt verleend voor deze doelgroep en in welke vorm.

### **CPO versus Reguliere woningbouw**

De verschillen tussen het reguliere proces en het CPO proces:

- het stedenbouwkundig ontwerp is globaal van opzet en wordt in tegenstelling tot een plan met een ontwikkelaar niet "dicht getimmerd";
- kennis in huis halen met een CPO deskundige;
- cultuuromslag; bij CPO doet de opdrachtgever/toekomstige bewoner alles zelf en heeft daarbij vrijheid nodig.

Overeenkomsten tussen het reguliere proces en het CPO proces:

- de projectgroep is niet veel anders;
- de grondprijs is hetzelfde als voor een ontwikkelaar; bij Landhof geldt echter geen 'kikkerregeling';

# Interview Marcel van Reede

Datum: 11 februari 2008  
Organisatie: Gemeente Eindhoven  
Functie: Jurist

Marcel van Reede is als jurist ingehuurd door de gemeente Eindhoven. Hij schrijft het bestemmingsplan voor Landhof.

## Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan van Meerhoven is een globaal bestemmingsplan waarin voor locatie Landhof een kantoorfunctie staat aangegeven. Deze functie wordt naar aanleiding van een bestuurlijk besluit gewijzigd in woningbouw met een artikel 19.2 procedure. De gemeente kan deze procedure zelf uitvoeren.

Vervolgens wordt een bestemmingsplan voor Landhof gemaakt. Hierin wordt opgenomen:

- de toelichting: karakteristieken gebied, stedenbouwkundige situatie, water, bodem;
- de voorschriften: begrippen, manieren van meten, eisen, functies;
- de plankaart.

Het bestemmingsplan voor Landhof, dat met CPO wordt ontwikkeld, wijkt niet af van bestemmingsplannen van locaties waar reguliere woningbouwprojecten worden uitgevoerd.

## Kavelpaspoort

Voor Landhof geldt dat er naast de voorschriften uit het bestemmingsplan ook nog een andere set eisen voor de vereniging is, het zogenaamde kavelpaspoort.

Dit 'mini-bestemmingsplan' heeft anders dan het normale bestemmingsplan geen publiekrechtelijke basis, is gekoppeld aan de grondtransactie (-reservering) en bevat op kavelniveau een vertaling van hetgeen in het bestemmingsplan al is bepaald. Ook bevat het andere specifieke voorwaarden van de gemeente, het zogenaamde kavelpaspoort. In dit paspoort staat precies omschreven waar de kavel ligt, hoe groot deze is, welke bestemmingsvoorschriften ervoor gelden en of er aanvullende voorwaarden van toepassing zijn. Het kavelpaspoort laat ook het bebouwingvlak zien. Binnen dit bebouwingvlak dient een bepaald hoofdvolume te worden gerealiseerd.

Als de vereniging deze eisen niet waar kan maken, dan heeft de gemeente de bevoegdheid om de grondreserveringsovereenkomst te ontbinden.

## GrEx wet

De grondexploitatiewet gaat per 1 juli 2008 deel uit maken van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Bij elk ruimtelijk plan maakt een exploitatieplan onderdeel uit van dit plan wanneer de gemeente geen sluitende afspraken heeft met de ontwikkelaar. Het exploitatieplan kan bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, groenvoorzieningen, nutsvoorzieningen, prijsstelling van woningen of woningcategorieën bevatten.

Bij de bouwaanvraag wordt met de nieuwe Wro getoetst aan:

- bestemmingsplan;
- exploitatieplan;
- welstand (nota/ supervisor).

## Overeenkomsten

Bij woningbouwprojecten kan de gemeenten verschillende overeenkomsten aangaan.

Marktpartijen met grondeigendom sluiten een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente. De overeenkomst is vormvrij en legt vast hoe de gemeente haar publiek rechtelijke bevoegdheden gebruikt. In deze overeenkomst zijn de afspraken vastgelegd over onder andere de investeringen, verantwoordelijkheden, openbare ruimte en woningbouw.

Als de gemeente de grond in het bezit heeft, wordt bij gronduitgifte een verkoopovereenkomst gesloten met een ontwikkelaar of particulier. In deze overeenkomst worden bijvoorbeeld zaken geregeld van ruimtelijke relevantie die niet in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

## Interview Yoka Louwman

Datum: 13 februari 2008  
 Organisatie: Gemeente Eindhoven  
 Functie: Communicatie adviseur

De gemeente Eindhoven heeft een aparte sector Communicatie. Yoka Louwman is werkzaam bij deze sector en verzorgt de communicatie voor de sector Planontwikkeling van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer.

### Communicatie bij woningbouwprojecten

Het overall doel van de gemeente bij woningbouwprojecten is het realiseren van de gestelde woningbouwproductie. Het promoten van nieuwbouwprojecten door de gemeente is afhankelijk van de grondpositie en de gebiedsgrootte. Daarnaast geldt dat per project het doel van communicatie verschillend is en de mate en inhoud van de promotie is hier op afgestemd.

In de meeste gevallen realiseren marktpartijen de woningen en werven zij de toekomstige kopers.

Voor de VINEX-wijk Meerhoven heeft de gemeente een taak in de gebiedspromotie. Ook heeft zij een taak in de informatieverstrekking richting de omwonenden en in de bevordering van participatie van toekomstige bewoners. De promotie (ten behoeve van de verkoop) van woningen valt onder de verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar.

### Communicatie bij Landhof

Landhof is op het gebied van communicatie *“een vreemde eend in de bijt”*, de gemeente vervult hier wel een rol in het werven van kopers.

Vanaf het beginstadium is de communicatie adviseur betrokken bij het project. In de eerste plaats heeft de communicatie kwantitatieve doelstellingen. Er wordt zoveel mogelijk bekendheid aan het plan gegeven, zodat mensen geïnteresseerd raken in CPO en de locatie waardoor ze willen deelnemen aan het project. De middelen die hiervoor gebruikt worden zijn:

- massa mediale middelen, zoals de pers;
- Meernieuws, de nieuwsbrief over Meerhoven;
- een website over Landhof;
- voorlichtingsbijeenkomsten.

Daarnaast is er sprake van kwalitatieve doelstellingen. De gemeente heeft belang bij het vinden van de juiste collectieven met een gezamenlijke achtergrond en interesse.

In dit project wordt in de communicatie tevens gebruik gemaakt van een ambassadeur. Geïnteresseerde mensen en deelnemers kunnen geïnspireerd worden aan de hand van voorbeelden. Hierdoor zullen zij zelf met ideeën komen en kunnen zij gezamenlijke wensen uitvoeren. Ook kan de gemeente collectieven faciliteren zodat ze van elkaars ervaring kunnen leren. De vraag hierbij is hoever de gemeente hierin moet gaan, collectieven kunnen deze rol immers zelf ook oppakken.

### Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Het gemeentebestuur wil zich profileren met CPO. Het is een manier van bouwen die laat zien waar Eindhoven toe in staat is. Het is hierbij wel van belang dat het organisatorische vraagstuk wordt opgelost, want momenteel zijn de enkele CPO projecten nog op zichzelf staand en is er weinig samenhang op communicatieniveau. Wanneer CPO een geïntegreerde manier van bouwen moet worden binnen de gemeente, dan dient ook de organisatie van de communicatie hierop ingericht te worden.

# Interview Frans van Deursen

Datum: 18 februari 2008  
Organisatie: Gemeente Almere  
Functie: Programmamanager PO *Ik bouw mijn huis in Almere*

Gemeente Almere realiseert 30% van haar nieuwbouwwoningen in particulier opdrachtgeverschap (PO). De doelstelling is om over een periode van 25 tot 30 jaar een woningbouwproductie te behalen van 70.000 woningen. Dit resulteert in 1.000 woningen per jaar gerealiseerd met PO.

Voor de realisatie van PO zijn van belang: het bezit van kavels, de verkoop van kavels en de realisatie door particulieren. Dit vraagt om een andere gerichtheid en organisatie van de gemeente. Frans van Deursen is hiervoor de coördinator die het hele proces aanstuurt en begeleidt.

## Woningbouw Almere

De grondpositie in Almere is uniek. Na het droogleggen van de polder is veel grond rijksgrond gebleven en dat wordt in stukken overgedragen aan de gemeente Almere. Marktpartijen hebben hierdoor weinig grond in bezit.

Voor vrijwel elk woningbouwproject geldt dat de gemeente de grond uitgeeft. Gemeente Almere bouwt naar vraag van haar burgers; "mensen maken de stad".

Het streefpunt is om per jaar 1.000 woningen (30%) in PO uit te voeren, maar mocht de vraag groter zijn, dan kan de gemeente het aandeel PO verhogen.

Gemeente Almere heeft ervoor gekozen om PO structureel toe te passen, de redenen hiervoor zijn:

- De burgers (klanten) hebben het recht om hun eigen woning en woonomgeving vorm te geven. Te lang is dit door vakmensen gedaan.
- Door burgers de stad te laten maken, wordt de stad gevarieerder en duurzamer. Mensen bouwen wat ze zelf mooi vinden en de bebouwing vernieuwd zichzelf in de loop der jaren, waardoor er in de toekomst niet op grote schaal gesloopt hoeft te worden.
- De tussenlagen op de markt, zoals een ontwikkelaar en een corporatie, worden uit het proces gehouden. Deze partijen verdienen geld aan de woning dat niet in de woning geïnvesteerd wordt. Dit gaat ten kosten van de kwaliteit van de woning.

Ook is het mogelijk om in collectief verband te bouwen, mensen die hierin interesse hebben kunnen met hun vraag bij de gemeente terecht en kan deze hen een locatie toewijzen.

De resterende productie (70%) wordt door marktpartijen ontwikkeld op de traditionele methode of in mede-opdrachtgeverschap.

## Particulier opdrachtgeverschap

### Het proces

De gemeente heeft de grond in bezit en maakt hiervoor een stedenbouwkundig plan. Hierin wordt aangegeven waar PO een plek krijgt en wordt een verkaveling vastgesteld. Per kavel wordt een kavelpaspoort ontwikkeld met daarin de eisen waarbinnen de woning gerealiseerd moet worden. De keuze voor de plek is een politiek besluit, waarbij wordt gezocht naar het gebied dat de meeste mogelijkheden voor PO biedt. Ook wordt in het stedenbouwkundig plan een plek voor de marktpartijen aangegeven.

Vervolgens kan de grond verkocht worden. Particulieren krijgen hierbij de verplichting opgelegd om volgens het kavelpaspoort te bouwen. Daarnaast wordt geëist dat zij maximaal een jaar na aankoop van de grond bouwvergunning hebben en dat maximaal 2 jaar na verlening van de vergunning de woning is opgeleverd. Door deze invoering heeft de gemeente de zekerheid dat de wijk gereed is binnen een bepaalde termijn.

Voor bouwbegeleiding van particulieren wordt een subsidie ter beschikking gesteld indien er een bureau wordt gekozen dat door de gemeente is aangewezen in de voorselectie.

De organisatie van de gemeente bij deze projecten bestaat uit:

- projectorganisatie;  
De projectorganisatie brengt gebieden tot ontwikkeling en maakt daarbij gebruik van de verschillende vakafdelingen.
- afdeling grondzaken;  
Zij zorgen voor de grondprijs, het kavelpaspoort en de koopcontracten.
- afdeling communicatie;  
Neemt de marketing op zich.
- afdeling VTH;  
Bouwvergunning, begeleiding en toezicht tijdens de bouw.
- programmteam  
Het programmteam PO is het vliegwiel binnen de organisatie dat zorg draagt voor programmering, planning, marketing (website, kavelwinkel), selectie van bouwbegeleiders en beleidsontwikkeling.

De verschillen tussen het reguliere proces en het PO proces:

- De procesgang blijft hetzelfde alleen wordt de grond verkocht aan particulieren in plaats van aan een ontwikkelaar.
- Voor de realisatie van PO moet de gemeente een andere gerichtheid en organisatie nastreven. Zo wordt de productie anders ingericht. Ook wordt de marketing anders gevoerd; waar worden particulieren gevonden en wanneer zijn deze enthousiast. Daarnaast worden bij de verkoop meerdere contracten gesloten. Marktpartijen bouwen gemiddeld in een seriegrootte van 65 woningen, terwijl bij PO 1.000 contracten voor een kavel of woning worden gesloten. Als laatste heeft de gemeente een rol bij de ontwikkeling van de woningen. Zij zijn beschikbaar voor particulieren met vragen en bewaken de voortgang.
- Bij de interne organisatie is binnen de afdelingen VTH en Uitgifte een specifieke unit opgezet die zich alleen met PO bezig houdt. Van belang hierbij is dat werknemers op kleinschaliger niveau aan het werk zijn en burgers te woord staan.
- Houding: Je moet burgers opdrachtgever willen laten zijn. Een zeer krachtige stedenbouw geeft meer vrijheid aan de mensen en voorkomt dat je als gemeente naderhand nog wil sturen. Het is belangrijk te realiseren dat mensen verstandiger zijn dan de gemeente denkt. Het is regel dat mensen financieel geen risico willen lopen en een woning ontwikkelen die in een later stadium ook goed te verkopen is.

Het blijkt dat de attitude van ambtenaren een grote rol speelt bij de verwezenlijking van PO. Het is van belang dat het bestuur het beleid omtrent PO helder formuleert en daarnaast moet een aantal ambtenaren in beweging worden gebracht die het beleid omarmen. Zij zullen ervoor moeten zorgen dat mensen in de organisatie enthousiast worden over PO, waardoor het meer draagvlak krijgt.

# Interview Claar Grooten

Datum: 20 februari 2008  
Organisatie: Gemeente Enschede  
Functie: Communicatie adviseur Projectbureau Roombeek

De gemeente Enschede is met een gebiedsontwikkeling bezig in de wijk Roombeek. Aanleiding hiervoor is de vuurwerkramp van 2000. Deze ontwikkeling is gestart met het projectbureau De Wederopbouw en later is dit overgegaan in Projectbureau Roombeek. Claar Grooten is werkzaam bij Projectbureau Roombeek en verzorgt hier de communicatie en marketing.

## Proces Roombeek

Het begint allemaal bij de vuurwerkramp. Deze heeft letterlijk en figuurlijk een gat geslagen in Roombeek. De bewoners hebben geen vertrouwen meer in de gemeente.

Om het vertrouwen van de bevolking terug te krijgen besluit de gemeente de wederopbouw van de wijk anders aan te pakken. Ze wil de verantwoordelijkheid overdragen aan haar bewoners.

Peter Kuenzli (directeur Projectbureau Wederopbouw), Pi de Bruijn (stedenbouwkundige) en Roelof Bleker zijn de initiatiefnemers bij het opbouwen van de wijk en zij proberen mensen te activeren om invloed uit te oefenen op het plan.

Gestart is met het maken van een stedenbouwkundig plan. Bewoners, gebruikers en belanghebbenden hebben Pi de Bruijn hiervoor geselecteerd en hebben de input geleverd voor de invulling van het plan. Mensen kregen hierdoor het gevoel dat ze serieus genomen werden en dat er naar hen geluisterd werd.

In het plan is een mix ontstaan van koop en huurwoningen, bedrijvigheid en (wijk)voorzieningen, waarbij de locaties gebaseerd zijn op het grondbezit van de verschillende partijen. Gemeente, marktpartijen en particulieren werken hierbij samen om de plannen te kunnen realiseren.

Als het definitief stedenbouwkundig ontwerp is vastgesteld en het bestemmingsplan is gewijzigd, kan de gemeente de gronden die zij in bezit heeft, uitgeven.

De gemeente heeft er structureel voor gekozen om de invloed van burgers door te zetten bij de realisatie van de woningen. Dit realiseert ze door haar gronden uit te geven in particulier opdrachtgeverschap (PO), met in het totaal 450 woningen. De terugkeerders hebben een zogenaamde 'grond-voor-grond' regeling kunnen treffen en hebben bij de kavelverkoop de eerste keus. Vervolgens komen alle geïnteresseerden aan bod volgens het principe 'eerst komt, eerst maalt'.

Deze kavelverkoop vindt gefaseerd plaats, per cluster worden ongeveer 50 kavels uitgegeven. Deze kavels kunnen een vaste maat hebben, maar er zijn ook stroken die worden uitgegeven waarbij de koper de kavelbreedte vaststelt.

Voor deze verkoop wordt een informatieavond georganiseerd, waarbij wordt aangegeven welke kavels in de markt gezet worden. Mensen kunnen een optie nemen op een kavel en gaan vervolgens een reserveringsovereenkomst aan met de gemeente. Aan deze kavels worden eisen gesteld die zijn opgenomen in het kavelpaspoort.

De toekomstige bewoners bouwen hun eigen woning!

De verschillen tussen het reguliere proces en het PO proces:

- de behoefte/vraag is anders;
- er zijn geen twee ontwikkelaars, maar 450 particulieren.

De organisatie moet hier anders op ingericht worden:

- meer menskracht;
- meer vragen;
- handhaving krijgt een andere rol;
- flexibiliteit bij het uitzetten van kavels.

## **Projectbureau Roombeek**

Het projectbureau droeg in eerste instantie de naam 'Projectbureau Wederopbouw'. In een later stadium van het proces is dit bureau overgegaan in 'Projectbureau Roombeek'.

Om het vertrouwen van bewoners te winnen en de toegankelijkheid te verhogen is dit bureau in de wijk gelegen, "weg van de gemeentelijke organisatie". Mensen zien het bureau los van de gemeente en kunnen dan het proces los zien.

Het bureau werkt als een op zichzelf staande organisatie. Zij hebben alle mensen binnen hun organisatie om de realisatie van het plan mogelijk te maken.

De eerste jaren hebben werknemers uit alle vakgroepen fulltime op het projectbureau gewerkt. Nu, in de realisatiefase, werken veel disciplines op afroep bij het projectbureau. Voordeel van deze opzet is dat er effectiever en meer gestroomlijnd gewerkt wordt.

## **Roombeek en collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)**

Er is één CPO project in Roombeek gerealiseerd van 19 woningen en er zijn 2 mogelijke projecten in de planning waarbij het initiatief wordt genomen door een ontwikkelaar en een adviseur.

De gemeente heeft geconstateerd dat het CPO project vrij moeilijk te realiseren was, doordat:

- het moeilijk is om mensen te vinden die in dezelfde fase van een proces zitten;
- het moeilijk is om mensen vast te houden;
- de gemeente strikte voorwaarden legde aan de verschijningsvorm van het project; een hofje.



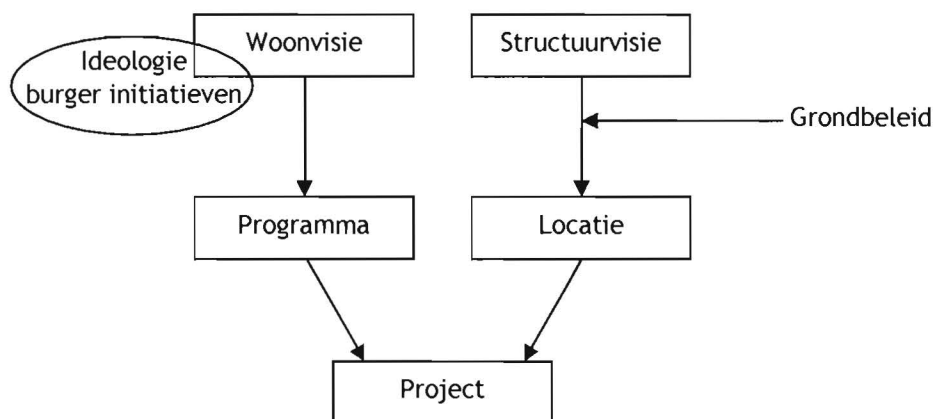
# Interview Eric Hof

Datum: 23 april 2008  
Organisatie: Oranjewoud  
Functie: Senior adviseur Organisatie & Management

Gemeenten hebben de mogelijkheid om bij gebrek aan kennis, adviseurs in te huren van Oranjewoud. Eric Hof is momenteel bij enkele gemeenten werkzaam, waaronder de gemeente Bergeijk. Voor deze gemeente voert hij als projectleider een CPO project uit.

## Het proces: visie, programma, project

Gemeenten doorlopen bij woningbouw het proces: visie, programma, project (figuur B3).



Figuur B3: Het woningbouwproces

Wat betreft het wonen zijn er bij de gemeente 2 visies: de woonvisie en de structuurvisie. De woonvisie is opgesteld vanuit de volkshuisvesting en bepaalt het “wat”. De structuurvisie is het ruimtelijk planologische kader en bepaalt het “waar”. Deze twee visies vertonen samenhang en de relatie tussen de visies is per gemeente verschillend.

De officiële weg in het proces is dat na de vorming van de visie het programma wordt geformuleerd. Elke gemeente heeft een eigen manier van werken, waardoor gemeenten ook wel eens een andere weg doorlopen. Er zijn gemeenten die eerst de woonvisie met bijbehorend programma formuleren en daar een locatie bij zoeken. Ook kunnen gemeenten eerst de structuurvisie en de locaties weergeven om vervolgens voor de locaties een woningbouwprogramma op te stellen.

Het programma is onafhankelijk van de locatie en omschrijft:

- woningaantallen;
- bereikbaarheid voor de doelgroep (huurbeleid);
- doelgroepenbeleid;
- eigendomsverhoudingen (huur/ koop/ MGE);
- woningtypologieën.

De gemeente heeft bij de woningbouw een aantal instrumenten ter beschikking:

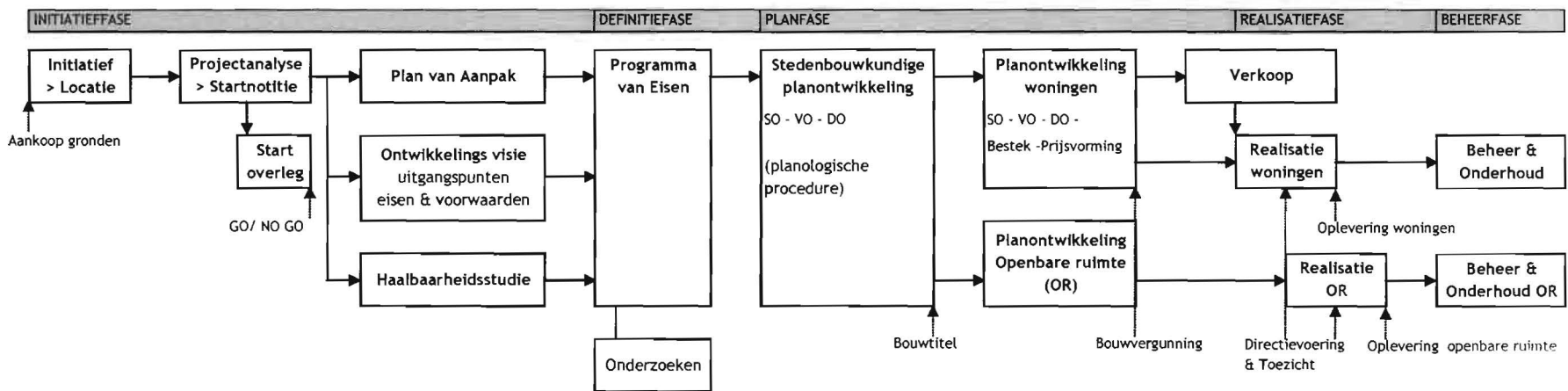
- Bestemmingsplan;
- Bouwverunning;
- Nieuwe Wet ruimtelijke ordening;
- Nota grondbeleid;
- Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG);
- Ruilhandel/ deals;
- Prestatieafspraken.

De vraag die de gemeente zich moet stellen bij de inzet van de instrumenten is: “Levert het instrument op wat gewenst is en is het strategisch handig om in te zetten? ” De voorkeur van gemeenten gaat uit naar het afdwingen van zaken op private wijze. De instrumenten zijn hierbij de “stok achter de deur”.

### **Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)**

CPO kan naast de reguliere ontwikkelingsmethode worden toegepast. Het gebeurt in Bergeijk. Gemeenten moeten hiervoor een aantal aspecten in acht nemen:

- De gemeente moet de afweging maken of er met projectontwikkeling of met CPO wordt ontwikkeld. CPO en projectontwikkeling kennen hetzelfde proces, er zijn alleen enkele nuances verschillen waar te nemen. De gemeente moet zich hiervan bewust zijn.
- CPO moet worden opgenomen in de visie, zodat het onderdeel is van het beleid en de begroting.
- De gemeente bekleedt een actieve rol en faciliteert CPO. Het is hierbij van belang om de meerwaarde van CPO voor de burgers en de gemeente te omschrijven.
- De CPO groep heeft één aanspreekpunt en een zelfregulerend vermogen. De organisatie rond een CPO project kan op dezelfde manier werken als bij de reguliere ontwikkeling.
- Vooraf moeten de randvoorwaarden aan het project zijn vastgesteld. Het is van belang om de bandbreedte hierbij aan te geven. “Hoever leg je als gemeente alles vast?” Het is ook mogelijk dat de gemeente en de CPO samen het doel formuleren en de kaders vaststellen. Worden de randvoorwaarden niet vooraf opgesteld, dan kan dit in de loop van het proces tot problemen leiden, wat vertraging van het proces oplevert.
- Snelheid is een belangrijke factor



Bijlage 2: Ontwikkelingsproces reguliere woningbouw

## Bijlage 3: Gerealiseerde CPO projecten

	Jaar	Project	Gemeente	Aantal woningen
1	1984	De Spoorbaan	Eindhoven	45
2	1987	Het Spijkert	Eindhoven	65
3	1990	Bewonersvereniging 's winters binnen	Amsterdam	11
4	1991	Venieuwend wonen	Zutphen	50
5	1992	Kopersvereniging Jericho	Rotterdam	54
6	1993	Bewonersvereniging Het groene dak	Utrecht	66
7	1993	Hof der toekomst	Amersfoort	61
8	1994	Kopersvereniging Clemensstraat	Rotterdam	13
9	1994	Bouwen aan het spoor	Groningen	37
10	1994	Kwintterein	Groningen	61
11	1995	Senioren vereniging oisterwijk (wildemanstr)	Oisterwijk	10
12	1995	Senioren huisvesting	Nootdorp	20
13	1995	Bennekelbosch	Eindhoven	71
14	1995	De Kimen	Heerenveen	28
15	1996	Gespleten Hendrik Noord	Amsterdam	51
16	1996	Collectief-alternatief (st Medio Mokum)	Amsterdam	28
17	1997	De Bongerd	Zwolle	36
18	1998	Theater	Rotterdam	20
19	1999	Groepsbouw Karveel	Lelystad	17
20	1999	Het Paleis	Rotterdam	15
21	2000	Veuroet kiek'n	Losser	5
22	2001	Casco-zonnewoningen	Groenlo	4
23	2002	Nieuw terbregge	Rotterdam	40
24	2002	Terbregse.nl	Rotterdam	41
25	2003	Leden woongroep Het Kwarteel	Culemborg	24
26	2004	De Kersentuin	Utrecht	93
27	2004	Leidschebuurt en Garenkokerskwartier	Haarlem	50
28	2005	Ambo-terrein	Hillegom	70
29	2005	Kopersvereniging Zandstraat	Casteren	34
30	2005	Locatievereniging bouwen in Netersel	Netersel	25
31	2005	Locatievereniging plan Coppens	Hoogeloon	35
32	2007	Kopersvereniging de Buurtdiamantjes	Haarlem	42
33	2007	Startersvereniging Boekel (Lage schoense)	Boekel	17
34	2007	Wallisblok Spangen; De dichtertelijke vrijheid	Rotterdam	33
35	2007	Project Vrijburcht (ijburg)	Amsterdam	41
36	2007	Patiowoningen in Het Mozaïek	Apeldoorn	12
37	2008	Locatievereniging Leeuwerik 2	Esbeek	24
38	2008	Vereniging Gils bouwt collectief	Gilze	17
39	2008/2009	Startersgroep Bergeijk	Bergeijk	46
40	2009	Ontwikkelvereniging De Lieven	Lievendaal	14
41	2009	Startersvereniging BIZON	Zevenaar	32
42	2009	Jong gebouwd Oisterwijk	Oisterwijk	21
43	2009	Kopersvereniging Heideweg	Boxtel	26

	Jaar	Project	Gemeente	Aantal woningen	
44	2009	Startersvereniging Braamt west	Braamt	11	
45	2009	Startersvereniging Waalre	Waalre	27	
46	in uitvoering	Startersvereniging Buren, Lienden, Beusichem	Buren	24	
47	in uitvoering		Mill	25	
48	in uitvoering		Haghorst	13	
49	in uitvoering		Steensel	24	
50	in uitvoering		Oirlo	35	
51	in uitvoering		Aarle-Rixtel	20	
52	in uitvoering		Oerle	40	
53	in uitvoering		Startersvereniging Steenbergem/Dinteloord	Steenbergen	22
54	in uitvoering			Lottum	10
55	in uitvoering		Vereniging Astense starters	Asten	25
56	in uitvoering	Volkel		45	
57	in uitvoering	Riel		23	
58	in uitvoering	CPO starters Dodewaard	Dodewaard	12	
59	in uitvoering	Vereniging OK700	Rotterdam	6	
60	in uitvoering	Kopersvereniging Zonne entree	Apeldoorn	24	
61	in uitvoering	Kopersvereniging Meddo	Winterswijk	15	
62	in uitvoering		Heerhugowaard	27	
			<b>Totaal</b>	<b>1933</b>	
			<b>woningen/ project</b>	<b>31,2</b>	

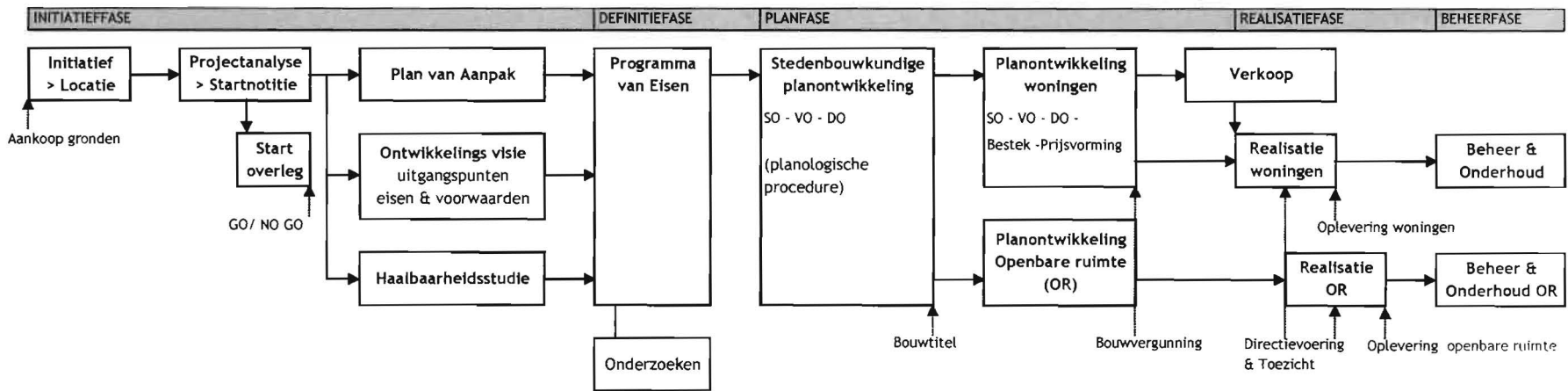
Bronnen:

[www.bouwenineigenbeheer.nl](http://www.bouwenineigenbeheer.nl)

[www.iceb.nl](http://www.iceb.nl)

[www.sev.nl](http://www.sev.nl)

[www.deregie.nl](http://www.deregie.nl)



Bijlage 4: Ontwikkelingsproces CPO

## Bijlage 5: Case studie Landhof

---

De gemeente Eindhoven is de eerste gemeente die CPO structureel als ontwikkelingsmethode toepast. De uitwerking hiervan is te zien in de projecten Landhof en Bloemenbuurt-Zuid. Beide projecten bevinden zich in het beginstadium van het proces (dd. 29/02/08).

Om de integratie van CPO in de programmatische aanpak inzichtelijk te maken vanuit het gemeentelijk perspectief, wordt een case studie naar Landhof gedaan. Deze bijlage geeft een overzicht van de bevindingen van deze studie en volgt de structuur - visie, programma project - die noodzakelijk is voor realisatie van een programmatische aanpak van woningbouwprojecten.

### B5.1 Visie

De eerste stap die de gemeente Eindhoven maakt, is het formuleren van een woonvisie rond CPO. Het coalitieakkoord 2006-2010 vermeldt dat de gemeente Eindhoven de ambitie heeft om inwoners actief en vanaf de start van de planvorming te betrekken bij de inrichting van hun directe leefomgeving. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de vraag om de zeggenschap en keuzevrijheid van burgers te vergroten.

Het bestuur heeft de locatie Landhof aangewezen als gebied dat structureel met CPO wordt ontwikkeld. Ze heeft daarbij besloten dat CPO niet alleen wordt ingezet om de zeggenschap van de burger te vergroten, maar op deze locatie is CPO tevens een instrument om sociale cohesie in de wijk te realiseren. De toekomstige bewoners creëren met elkaar niet alleen een stedenbouwkundige omgeving, ze creëren samen ook een wijk met een eigen ziel en identiteit.

### B5.2 Programma

De bestuurlijke ambitie wordt vertaald in een programma voor Landhof. Daarnaast worden voor het plangebied 11 afzonderlijke projectprogramma's opgesteld.

#### B5.2.1 Algemeen programma

Het algemeen programma is het programma dat de locatie voor CPO en het woningbouwprogramma dat hieraan ten grondslag ligt, benoemt. Het woningbouwprogramma en de woningbouwlocatie vertonen een sterke samenhang en doorlopen het proces parallel aan elkaar.

- Landhof wordt woongebied

De raad besluit, door een dip in de kantorenmarkt, het grote aantal kantoorprojecten dat nog gerealiseerd moet worden en de actieve houding van het college jegens woningbouw, dat de beoogde bestemming van Landhof omgezet wordt naar woondoeleinden (Luijten, Bijlage 1).

- Het woningbouwprogramma

De oppervlakte van het plangebied bedraagt circa 10 hectare waarop een woningdichtheid van 25 woningen per hectare gewenst is. Hierdoor ontstaat een referentieprogramma van 250 wooneenheden. Het uitgangspunt is om deze 250 woningen te realiseren met CPO. Er worden alleen koopwoningen gebouwd, waarvan minimaal 30% van de woningen sociale koop is met een maximum V.O.N.-prijs van €186.000,-. Verder zijn alle overige financieringscategorieën mogelijk, van middelduur tot duur.

- Het stedenbouwkundig plan

Voor de locatie wordt een stedenbouwkundig plan ontwikkeld waarin 11 collectieve kavels worden vastgelegd. Elke kavel wordt aan een CPO groep verkocht en de groep ontwikkelt de woningen en woonomgeving binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden. De gemeente geeft deze kavels gefaseerd (zie figuur B4) aan de CPO groepen uit.



Figuur B4: Fasering CPO Landhof

- De grondprijsmethodiek

De methodiek die voor Landhof ontwikkeld is, gaat uit van de marktwaarde en afrekening vooraf. Er wordt een marktwaarde voor de grond bepaald bij het maximaal toegestaan bouwvolume. De grondprijs voor de kavel wordt bepaald op 90% van deze maximale marktwaarde. De vereniging maakt zelf de verdeelsleutel voor de grondprijs die elke deelnemer moet betalen.

- De selectie van de CPO groep

De gemeente heeft de ambitie om bijzondere initiatieven (niches in de markt) aan te trekken voor CPO Landhof. De CPO groepen worden geselecteerd op basis van hun projectvoorstel. Hierin staat vermeld waarom de groep een initiatief op Landhof wil starten, wat ze wil realiseren en hoe ze dat wil doen, het programma van de groep, een financieringsplan en een planning.

De selectiecriteria die het gemeentelijk supervisieteam hanteert bij de beoordeling zijn: clusterbereidheid, duurzaamheid, intensief ruimtegebruik, realisatie van gemeenschappelijke voorzieningen voor en door de groep, het realiseren van gemeenschappelijke voorzieningen waar andere mensen uit de wijk ook gebruik van kunnen maken, bijzondere doelgroep/ initiatieven, grootte van de groep en thema.

- De randvoorwaarden aan de CPO groep

- Het oprichten van een vereniging

Een vereniging is een rechtspersoon en elke deelnemer moet lid worden van deze vereniging. De oprichting van de vereniging dient in de eerste plaats om de groep samen keuzes te laten maken en het besluitvormingstraject te waarborgen. Daarnaast kan een vereniging naar buiten treden als opdrachtgever en verplichtingen met andere partijen aangaan. Deze kopersvereniging wordt voor het beheer van de collectieve ruimten doorgezet in een beheervereniging.

- Inhuren professionele partijen: begeleidingsbureau en architect

Het bouwproces is een complex proces waarvan de toekomstige bewoners vaak geen tot weinig expertise hebben. Hierdoor stelt de gemeente professionele begeleiding verplicht. De vereniging moet in het beginstadium van het project een professioneel begeleidingsbureau selecteren dat ervaring heeft met particulier opdrachtgeverschap of het begeleiden van kopersgroepen. Om belangenverstremming te voorkomen, mag deze adviseur geen andere rol spelen dan sec het begeleiden en adviseren van de groep. Ook de architect dient een professionele partij te zijn die ervaring heeft met particulier opdrachtgeverschap in individueel of collectief verband.

- De procedure bij de kaveltoewijzing

Het uitgangspunt van de gemeente is om in samenspraak met de CPO groep overeenstemming te bereiken over de kavel waarop de groep mag bouwen. De gemeente heeft hierbij altijd de laatste stem. Als een groep een kavel wordt toegewezen, wordt vervolgens bepaald welke uitgangspunten hierbij doorslaggevend zijn: de groeps grootte versus kavelgrootte, het programma van het initiatief, de ligging van de kavel, de bouwhoogte en het bouwvolume en de planning van de CPO groep versus de fasering. Met de vereniging wordt een grondreserveringsovereenkomst afgesloten waarin de randvoorwaarden vermeld staan waarbinnen de groep de kavel mag ontwikkelen. Deze reservering gaat over in een koopovereenkomst op het moment dat de bouwvergunning verleend is.



## B5.2.2 Projectprogramma

De gemeente heeft het plangebied Landhof verdeeld in 11 afzonderlijke CPO projecten. Voor elk project wordt een projectprogramma geformuleerd. Dit programma bevat een omschrijving van de locatie van de kavel en het aantal woningen dat hierop gebouwd moet worden. Daarnaast zijn voor elk project een aantal randvoorwaarden gesteld:

- De vereniging voldoet aan het kavelpaspoort

Elke kavel heeft een eigen kavelpaspoort. Hierin staan de kenmerken van de kavel, de grondprijs, de eisen aan de bebouwing, de eisen aan de ontsluiting, de inrichtingseisen en de eisen ten behoeve van de nutsvoorzieningen vermeld.

- De vereniging voldoet aan de zekerheidsstelling

Om de zekerheid te hebben dat de vereniging de grond afneemt en het project in een gestelde periode gerealiseerd wordt, heeft de gemeente een planning in de grondreserveringsovereenkomst opgenomen. Deze planning legt vast dat de vereniging binnen 6 maanden na ondertekening van de overeenkomst het voorlopig ontwerp gereed heeft en binnen 12 maanden de aanvraag van de bouwvergunning heeft ingediend. Indien de vereniging niet aan deze eisen voldoet, heeft de gemeente het recht de overeenkomst te ontbinden.

- De vereniging regelt een financier

Deze financier neemt de financiële aspecten van het project op zich door het voorfinancieren van het plan en/of de afname van een woning indien deze onverkocht blijft.

- De vereniging neemt deel in het planteam

Om het project voorspoedig te laten verlopen, wordt er een planteam opgericht waarin de vereniging, adviseurs en gemeente deelnemen. Het doel van dit planteam is om periodiek overleg te laten plaatsvinden, zodat korte communicatielijnen en een snelle besluitvorming gewaarborgd zijn.

Opgemerkt dient te worden dat de gemeente erg strikte kaders geeft waarbinnen het project uitgevoerd moet worden. Vooral het kavelpaspoort legt voor de bebouwing veel eisen vast. De redenen hiervoor zijn het hoge ambitieniveau dat door de gemeente gesteld is en de opeenstapeling van ambities. Landhof is de entree van de VINEX-wijk Meerhoven, waardoor de uitstraling van Landhof een belangrijk aspect vormt. En de gemeente wil met CPO iets extra's doen.

## B5.3 Project

Bij Landhof neemt de gemeente het initiatief voor de realisatie van 11 CPO projecten. Als voor elk project de randvoorwaarden zijn vastgelegd, kan de gemeente starten met de uitvoering van de projecten. De aspecten die hierbij van belang zijn, zijn: het ontwikkelingsproces, de organisatie en de planning.

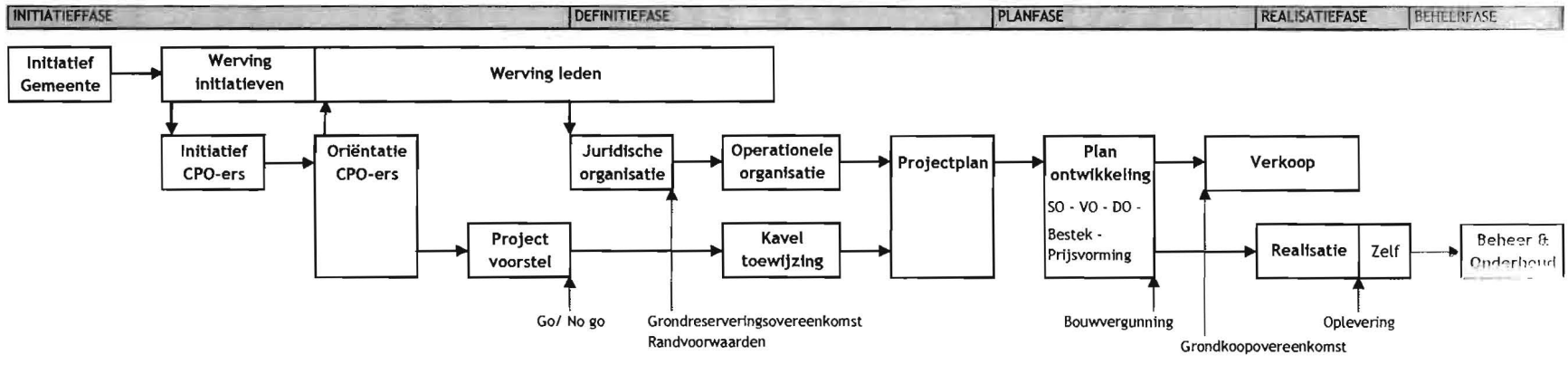
### B5.3.1 Ontwikkelingsproces

De procesgang voor de case studie is in 5 fasen op te delen: initiatieffase, definitiefase, planfase, realisatiefase en beheerfase (figuur B5).

#### Initiatieffase

De initiatieffase bij de case studie is tweeledig; de werving en de selectie.

In de eerste plaats neemt de gemeente het initiatief. Ze heeft in het voortraject de visie en uitgangspunten geformuleerd en een uitwerking gemaakt in 11 projecten. Voor deze projecten gaat de gemeente op zoek naar geïnteresseerden die het gemeentelijke initiatief voortzetten. Hiervoor zet de gemeente een wervingsactie op. Aan de hand van een startbijeenkomst, een advertentiecampagne, een website en een tweede voorlichtingsbijeenkomst, roept zij burgers op hun wensen kenbaar te maken en zich in te schrijven voor CPO Landhof.



Figuur B5: Ontwikkelingsproces CPO Landhof

De burgers zijn geprikkeld en moeten nu initiatiefgroepen vormen, aangezien de gemeente voor elk project een CPO groep selecteert. Het initiatief van de gemeente wordt voortgezet door een aantal actieve burgers die een initiatiefgroep oprichten. Zij oriënteren zich op hun wensen en eisen omtrent het wonen en formuleren een doelstelling die zij willen hanteren bij de realisatie van hun CPO project. Deze initiatiefgroep bestaat in de meeste gevallen uit een beperkt aantal personen en om het project te kunnen realiseren dient deze groep uitgebreid te worden tot het aantal deelnemers dat maximaal kan bouwen op de locatie. De initiatiefgroep werft haar leden, waarbij de gemeente faciliteiten biedt in de vorm van een website en een datingfestival.

#### *De website*

Gemeente Eindhoven heeft voor Landhof een website ontwikkeld die in de eerste plaats dient voor het verstrekken van informatie. Burgers kunnen hierop nagaan wat de plannen van de gemeente zijn en hoe het plan en projectproces verder dienen te verlopen.

Aan de andere kant is deze website ook een contactmiddel voor geïnteresseerde burgers. Zij kunnen een persoonlijk profiel aanmaken op de website, door het invullen van een enquête en het geven van hun woonvoorkeuren. Mensen worden hierdoor gewezen op andere geïnteresseerden die een initiatief hebben gevormd en dezelfde interesses hebben. Via deze website kunnen zij contact opnemen met deze groep mensen. Daarnaast is het mogelijk om ook de andere initiatieven te bekijken en eventueel zelf een initiatief op te starten.

#### *Het datingfestival*

In navolging van de website hebben geïnteresseerden, zowel initiatieven als individuen, zich kunnen opgeven voor het ontmoetingsfestival. De gemeente heeft op deze dag informatie verstrekt over de plannen rond Landhof en het bouwen in CPO. Echter, het ontmoeten van andere geïnteresseerde burgers heeft centraal gestaan, zodat ideeën over het wonen uitgewisseld konden worden. De dag was er op gericht om medestanders voor de eigen ideeën te vinden, zodat een initiatiefgroep ontstaat die in een later stadium wordt omgezet in een CPO groep.

Daarnaast selecteert de gemeente levensvatbare initiatiefgroepen. Elke initiatiefgroep schrijft een projectvoorstel waarin wordt vermeld, waarom de groep een initiatief op Landhof wil starten, wat ze wil realiseren en hoe ze dat wil doen, het programma van de groep, een financieringsplan en een planning. Het gemeentelijke supervisieteam beslist in een selectieronde welke initiatiefgroepen hun plannen mogen realiseren. Elk initiatief krijgt van het supervisieteam een 'Go' of 'No go', waarbij de toewijzing of afwijzing wordt onderbouwd. Tot het moment dat alle kavels vergeven zijn, is het mogelijk dat initiatieven zich aanmelden en een projectvoorstel schrijven.

#### **Definitiefase**

Wanneer duidelijk is welke initiatiefgroepen een project mogen starten, lopen drie trajecten gelijktijdig.

Ten eerste loopt de werving van leden door tot de groepsgrootte bereikt is, die gewenst is voor de desbetreffende locatie.

Daarnaast wordt de juridische en operationele organisatie ingericht. Initiatieven die geselecteerd zijn, richten hun vereniging op. Vervolgens richt de vereniging haar operationele organisatie in. Deze organisatie bestaat uit het bestuur, de individuele deelnemers en de werkgroepen (zie paragraaf 3.3).

Vervolgens kan op het moment dat de juridische organisatie in een vereniging is vastgelegd, een kavel, dus een specifiek project, toegewezen worden aan de CPO groep. De CPO-ers hebben in hun projectvoorstel de voorkeur voor een plek uitgesproken en zullen in samenspraak met de gemeente overeenstemming bereiken over de kavel die ze mogen ontwikkelen. Dit wordt vastgelegd in een grondreserveringsovereenkomst. In deze overeenkomst wordt de vereniging verplicht gesteld aan de randvoorwaarden van de gemeente te voldoen en het zelf geschreven projectvoorstel. Pas na afgifte van de bouwvergunning wordt de grond door de vereniging gekocht.

Na deze drie trajecten te hebben doorlopen, is de definitieve CPO groep voor het project bekend en kan deze groep starten met het opstellen van het projectplan. Hierin worden het programma van eisen, de financieringsconstructie, de haalbaarheidstoets, een planning en het projectprogramma opgenomen. In deze fase van het proces, het mag ook al in een eerder stadium, moet de vereniging een adviseur inschakelen die het verdere proces begeleid.

### Planfase

De rol van de gemeente is in de planfase, ten opzichte van het voortraject, relatief gering en deze fase wordt dan ook op de reguliere CPO methode (zie paragraaf 3.3) doorlopen. Er zijn echter vier opmerkingen te plaatsen bij de planontwikkeling.

Ten eerste mag bij CPO Landhof welstandsvrij gebouwd worden. Het gevolg hiervan is dat de gemeente een supervisieteam heeft aangesteld dat bij elke ontwerpfase een 'Go' of 'No go' geeft dat bindend is. Dit houdt in dat de architectenkeuze, het SO, het VO en het DO goedgekeurd moet worden, voordat verder kan worden ontworpen. De reden hiervoor is waarborging van de kwaliteit.

Daarnaast heeft de gemeente een tweetal zekerheidsstellingen ingebouwd, waardoor het ontwerptraject in een bepaalde periode doorlopen moet worden. Na grondreservering moet binnen 6 maanden het VO gereed zijn en binnen 12 maanden de bouwaanvraag ingediend zijn.

Ten derde worden de bouwaanvraag en de zekerheidsstelling getoetst door het supervisieteam in plaats van de afdeling 'Vergunning en Toezicht'. De bouwvergunning wordt afgegeven als het plan voldoet aan het projectprogramma, projectvoorstel, bestemmingsplan en bouwbesluit. Bij onenigheid geven de geformuleerde randvoorwaarden van het college van Burgemeester en Wethouders de doorslag en kan aan de welstandscommissie advies worden gevraagd.

Tot slot stelt de gemeente Eindhoven de deelnemers verplicht bij een notarieel transport een beheerovereenkomst te tekenen. Deze akte maakt alle bewoners lid van de beheervereniging voor de collectieve ruimtes.

### Realisatiefase

Ook voor deze fase geldt dat het reguliere CPO proces (zie paragraaf 3.3) wordt doorlopen en de gemeente haar toetsende rol vervult. Zij controleert of volgens vergunning wordt gebouwd.

### Beheerfase

De beheerfase kent het collectief en individueel onderhoud. De gemeente stelt gezamenlijk onderhoud van de gemeenschappelijke woonomgeving en collectieve ruimtes verplicht. Alle bewoners worden lid van de beheervereniging en elk lid heeft hierin evenveel zeggenschap.

De gemeente laat de bewoners vrij om zelf hun onderhoud te regelen voor de individuele zaken. Ook hiervoor is in de planfase een keuze gemaakt. Indien individuele zaken gezamenlijk onderhouden worden, kunnen deze zijn opgenomen in de rechtspersoon die is opgericht voor de collectieve zaken.

## B5.3.2 Organisatie

### Externe organisatie

De samenwerkingsvorm die bij Landhof gehanteerd wordt, is een mix van het traditioneel model en de samenwerkingsovereenkomst (figuur B6). De samenwerking leidt tot een eindresultaat waar zowel de toekomstige bewoners als de gemeente tevreden mee is.

		INITIATIEFFASE		DEFINITIE	PLANFASE			REALISATIEFASE	
		Grond-bezit	Start-notitie	P v E	Sted. Planontw.	Planontw. woningen	Grond-uitgifte	Verkoop woningen	Realisatie woningen
REGIE	Traditioneel/ Samenwerking	gemeente	gemeente	CPO groep	gedeeld	gedeeld	gemeente	CPO groep	CPO groep

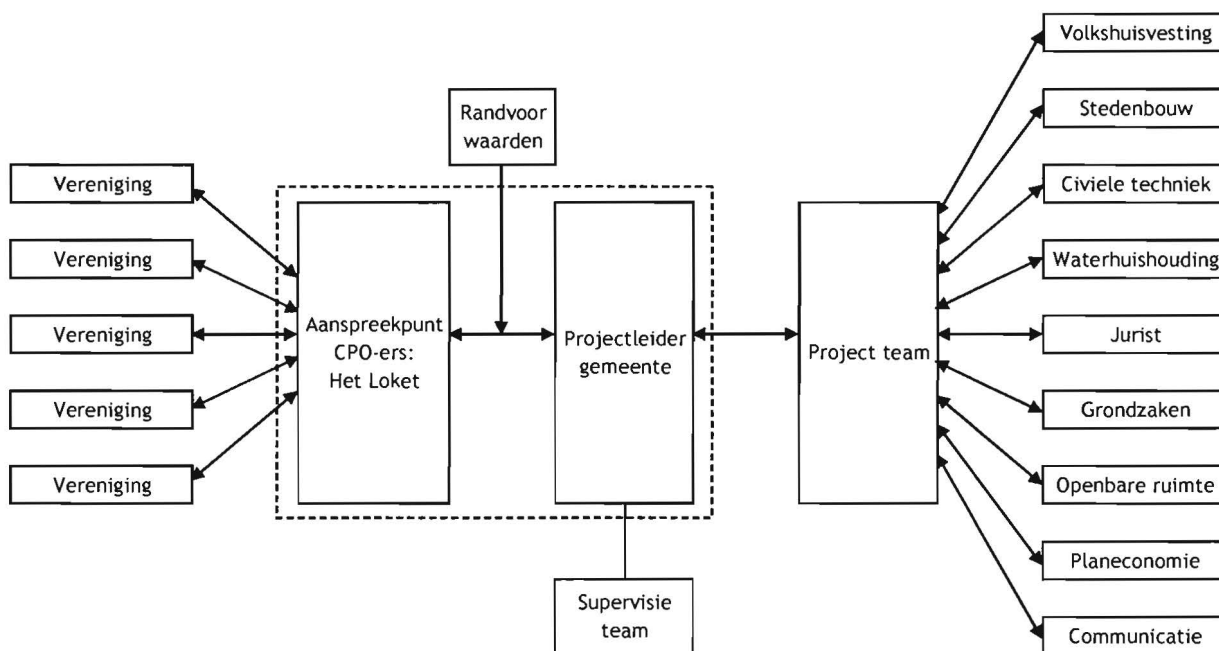
Figuur B6: Regierol bij de case studie Landhof

De gemeente heeft bij Landhof de grond in bezit en maakt het stedenbouwkundig plan. Dit plan leidt tot 11 kavels voor CPO projecten en de gemeente stelt de randvoorwaarden op waarbinnen deze

projecten gerealiseerd moeten worden. Op het moment dat de CPO groepen geselecteerd worden en de kavels worden toegewezen, verzorgen de CPO groepen de planontwikkeling. De gemeente heeft hierbij een aantal momenten ingelast, waar zij betrokken wordt om supervisie te geven. Hierdoor kan zij bij de planontwikkeling sturing geven aan de CPO groep en wordt het uiteindelijke plan in samenspraak ontwikkeld. Pas wanneer de bouw van de woningen start, heeft de CPO groep de volledige regie.

**Interne organisatie**

Om het proces voorspoedig te laten verlopen, is een goede organisatiestructuur noodzakelijk. Het organogram van figuur B7 geeft deze structuur weer voor de gemeentelijke organisatie bij de case studie van Landhof.



Figuur B7: Interne ‘CPO organisatie’ van gemeente Eindhoven bij Landhof

Er zijn 4 belangrijke pijlers in de interne organisatie van de gemeente aanwezig: het loket, de gemeentelijke projectleider, het projectteam en het supervisieteam.

Het loket fungeert als gemeentelijke ingang voor CPO Landhof. Het vormt de schakel tussen de burgers en de gemeente. Gedurende het hele proces wordt van deze loketfunctie gebruik gemaakt. In het beginstadium als aanspreekpunt voor mensen die informatie willen en in een later stadium als ‘vertegenwoordiging’ van de verenigingen en informatiedoorgeefluik. Deze rol kan door de projectleider worden ingevuld, maar bij Landhof is ervoor gekozen om een CPO adviseur als aanspreekpunt aan te stellen. Deze adviseur is vele jaren werkzaam in het vakgebied van CPO en heeft een uitgebreide kennis over het aansturen en begeleiden van kopersgroepen.

De gemeentelijke projectleider is degene die alle interne partijen aanstuurt zoals het loket, het projectteam en het supervisieteam. De projectleider zorgt tevens dat de diverse adviseurs en disciplines worden aangestuurd. Hij is de persoon die altijd op de hoogte is van de laatste stand van zaken van CPO Landhof. Daarbij beschikt de projectleider over voldoende mandaat, zodat hij beslissingen kan nemen.

Het projectteam bestaat uit de gemeentelijke projectleider, het loket en de verschillende adviseurs en disciplines van de gemeente die noodzakelijk zijn om CPO Landhof te realiseren. Dit projectteam heeft een adviserende rol in het geheel en kan ook voorwaardenstellend optreden. Verder is het belangrijk dat deze partij de verenigingen stimuleert.

Het supervisieteam neemt een sturende en toetsende rol in. Ze geeft een ‘Go’ of ‘No go’ aan het project op vooraf vastgestelde momenten, zoals bij de architectenkeuze, het SO, het VO en het DO. In

dit team nemen de gemeentelijke projectleider, het aanspreekpunt (Loket Landhof), de stedenbouwkundige supervisor en de CPO supervisor deel.

### **B5.3.3 Planning**

De gemeente heeft een fasering in het stedenbouwkundig plan aangebracht. Dit betekent dat Landhof in drie fases ontwikkeld wordt. Daarnaast worden voor elk project een tweetal zekerheden vastgesteld, zodat de planning wordt gehaald:

- Binnen 6 maanden na grondreservering moet het voorlopig ontwerp zijn goedgekeurd door het supervisieteam.
  - De bouwvergunning moet binnen 1 jaar na grondreservering worden aangevraagd bij de gemeente.
- De gemeente heeft hierdoor de zekerheid dat de grond wordt afgenomen en het plan wordt gerealiseerd.