

Wordt klein het nieuwe groot?

Evaluatie Collectief Particulier
Opdrachtgeverschap (CPO)
in provincie Noord-Holland 2013



Wordt klein het nieuwe groot?

Evaluatie Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) in provincie Noord-Holland 2013

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Directie Beleid | Sector Kennis & Beleidsevaluatie

Fotografie

Provincie Noord-Holland
Pagina 31 - Klussen Klarenstraat – Nicky Strijken Boudier
Cover en pagina 11 - Vrije Geest - Agnes Weber
Pagina 7 - Steigereiland - Vereniging Aqaradius

Grafische verzorging

Provincie Noord-Holland, MediaProductie

Rapportage via web

www.noord-holland.nl/zelfbouw

Haarlem, september 2013

INHOUD

3	 	Samenvatting
6	 	o Inleiding
8	 	1 Wat is Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)?
		CPO: definitie
		CPO: doelgroep
		CPO: trends en ontwikkelingen
12	 	2 Waarom heeft de provincie Noord-Holland CPO-beleid?
14	 	3 Wat is het resultaat van de inzet van het beleidsinstrumentarium door de provincie Noord-Holland?
14		3.1 Uitvoeringsregeling CPO 2012
		Onderzoeksbronnen
		Resultaten
		Conclusie
17		3.2 Provincie als kennismakelaar op het gebied van wonen
		Onderzoeksbronnen
		Resultaten
		Conclusie
20	 	4 CPO-: beleidsmatige context
20		4.1 Het beleidsmodel
		Relevante actoren en overwegingen
		Welke factoren zijn van invloed
23		4.2 Beleidscontext: mate van invloed van de provincie
		Conclusie
25	 	5 Ontwikkelingen woningmarkt
25		5.1 De bouwcrisis en consumentenvraag
25		5.2 De betaalbaarheid van woningen
26		5.3 Prijs/kwaliteit verhoudingen van woningen
		Conclusie
27	 	6 Toekomstige mogelijkheden CPO-beleid provincie Noord-Holland
27		6.1 Uitvoeringsregeling CPO
28		6.2 Provincie als kennismakelaar
28		6.3 Sturende rol provincie
29	 	7 Onderzoekopzet
		Onderzoeksscope
		Onderzoeksvragen
		Onderzoeksaanpak
		Onderzoeksverantwoording
		Onderzoeksbijlagen
32	 	Bijlage 1: CPO-regeling 2012
33	 	Bijlage 2: Verslag expertsessie 20 juni 2013

SAMENVATTING

Onderzoeksscope

Gedeputeerde Staten (GS) hebben bij de vaststelling van de Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Noord-Holland 2012 (UvR CPO) toegezegd deze regeling na een jaar te evalueren.¹ De werkingsperiode van de CPO-regeling 2012 is echter vrij kort om de effectiviteit daadwerkelijk aan te tonen. Het onderzoek betreft ook de provinciale rol van kennismakelaar CPO.

Onderzoeksvragen

De centrale vragen in dit evaluatieonderzoek luiden:

1. "In hoeverre draagt Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) als ontwikkelmethode bij aan de doelstelling en de beleidsspeerpunten van de provinciale Woonvisie "Goed Wonen in Noord-Holland 2010-2020."²
2. Wat zijn de resultaten van de Uitvoeringsregeling CPO 2012 (initiatieffase en planontwikkeling)?
3. Welke leerpunten zijn, gezien het vroege evaluatiemoment, hieruit af te leiden:
 - voor de huidige regeling?;
 - voor de invulling van de kennisrol rond Wonen door de provincie Noord-Holland.

Om uitspraken over de aannemelijkheid van de effectiviteit van de regeling mogelijk te maken kijkt de evaluatie ook naar:

4. Wat is de beleidsmatige context, waarin een CPO-initiatief dat door de provincie is gefaciliteerd opereert?
5. Welke ontwikkelingen zijn op dit moment van invloed op de doelstellingen die de provincie met CPO nastreeft?

Deze vragen zijn onderzocht aan de hand van provinciale beleidsdocumenten en vakliteratuur, de subsidieresultaten, het bijwonen van een aantal kennis- en praktijkbijeenkomsten en een beperkt aantal interne en externe gesprekken. De bevindingen zijn gevalideerd a.h.v. van een expertsessie.

Wat is CPO

De CPO definitie van de provincie Noord-Holland luidt: "Particulieren verwerven in groepsverband een bouwkaavel met woonbestemming. Hiervoor organiseren zij zich in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, en treden zo op als opdrachtgever naar architect en aannemer. Op deze manier worden er woningen in groepsverband gerealiseerd voor eigen gebruik."³

Bij het stimuleren van CPO vervult de provincie de rol van aanjager en van kennismakelaar.

CPO: trends en ontwikkelingen

In Noord-Holland is het aandeel eigenbouw, inclusief CPO, een redelijk constante factor. Het aandeel ligt volgens de provinciale woningbouwmonitor tussen 2005 en

¹ GS-besluitenlijst, 20 maart 2012, agendapunt 4.

² De doelstelling van de provinciale Woonvisie luidt: In 2020 beschikken de inwoners van Noord-Holland over voldoende woningen met een passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu. Speerpunten hierin zijn: 1) Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor alle consumenten, specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning. Hierin is besloten de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen, 2) Verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners, 3) Verbeteren van de duurzaamheid van het woningaanbod en de woonomgeving.

³ Bouwen met Burgers: Handboek CPO voor gemeenten, November 2007. Geactualiseerd met inleiding Noord-Holland, 2008

2013 rond de 5% van het totaal aantal nieuwbouwwoningen. In Noord-Holland ontwikkelt CPO zich minder dan in de meeste andere provincies waar zelfbouw een aandeel van soms meer dan 20% heeft. Met name de aard van het gebied, stedelijk en (economisch) aantrekkelijk, en hierdoor de beschikbaarheid van geschikte en betaalbare lokale kavels verklaart dit verschil.

Rol provincie

De provincie ziet voor zichzelf een sturende en stimulerende rol in het woonbeleid door regisseren van de woningmarkt in kwantitatieve en kwalitatieve zin in lijn met Laddersprofiel voor provincies.⁴

Met het volgende CPO-instrumentarium wil de provincie ontwikkelingen aanjagen:

- Het verstrekken van subsidie aan collectieven zonder winstoogmerk in de initiatieffase en planontwikkeling van een woningbouwprogramma.
- Het inzetten van de (algemene) rol als kennismakelaar op het gebied van wonen. Beoogd maatschappelijk effect met het CPO-instrumentarium is meer woningen bouwen met CPO als ontwikkelmethode dan zonder beleidsinzet.

Conclusie Uitvoeringsregeling CPO 2012:

De provinciale subsidiefaciliteit voor de initiatieffase heeft op basis van Uitvoeringsregeling CPO 2012 (tot juni 2013) 20 collectieven in hun initiatieffase ondersteund tegen 18 in de periode 2008-2010.⁵ Het subsidieplafond van de regeling wordt tot nu toe bereikt. De leningfaciliteit -sinds 2012- voor de planontwikkeling, is tot nu toe beperkt benut. De onzekere omstandigheden op de woningbouwmarkt, de lengte van de initiatieffase en de onaantrekkelijkheid van het bedrag in relatie tot de administratieve lasten van de regeling zijn hiervoor als hoofdredenen aangegeven.

Een leningsfaciliteit blijft op basis van geluiden uit de markt wenselijk. Het bedrag per woning is ten opzichte van de totale financieringsbehoefte laag. Het afzien van de leningsfaciliteit zou ook een indicatie kunnen zijn dat potentiële aanvragers de faciliteit niet nodig hebben om hun financiering rond te krijgen.

Conclusie provincie als kennismakelaar op het gebied van wonen:

De provincie is als kennismakelaar herkenbaar geweest voor collectieven, gemeenten, architecten en woningcorporaties. Tijdens extern georganiseerde CPO-bijeenkomsten wordt de CPO-regeling van de provincie regelmatig genoemd, de rol van kennismakelaar wordt (dan) minder belicht.

De provincie brengt haar rol als kennismakelaar onder de aandacht onder andere door de organisatie van bijeenkomsten en werkbezoeken. Er is een grote behoefte aan eenduidige kennis over CPO.

Ook tijdens de expertsessie is waardering voor de provinciale rol als kennismakelaar geconstateerd.

4 Ruimte, Regie en Rekenschap, Rapport van de gemengde Commissie, Provincie Noord-Holland, maart 2008, bladzijde 10.

5 De 18 CPO-initiatieven (630 woningen) die sinds 2008 met betrokkenheid van de provincie opereren hebben tot nu toe ca 40 CPO-woningen opgeleverd. Zo'n 40% van de woningen ondervindt vertraging in de realisatie. Ongeveer 30% zal niet worden gerealiseerd omdat de collectieven zijn opgeheven. Van de overige woningen is onbekend wat de actuele stand van zaken is.

Conclusie beleidsmatige context:

Onderzoek wijst uit dat op dit moment de volgende factoren bepalend zijn voor het slagen van CPO-projecten:

- Duidelijkheid over locaties (beschikbaarheid en mogelijkheden voor CPO).
- Duidelijkheid grondprijzen.
- Duidelijkheid bouwvoorwaarden.
- Beschikbaarheid en complexiteit van financiering van de initiatief-, plan- en realisatiefase.
- De toegankelijkheid van onafhankelijke kennis over CPO (m.b.t. alle hierboven genoemde punten).

De provincie is voor de realisatie van woningen met CPO als ontwikkelmethode afhankelijk van gemeenten, corporaties en financiers. Er zijn op dit moment geen afspraken met deze partijen over resultaatverplichtingen rond het CPO-initiatief als de provincie tot subsidiëring overgaat. Hierdoor is niet geborgd dat een collectief de beoogde CPO-woningen ook kan gaan bouwen. Met name bij gemeenten is nog winst te behalen in kennisontwikkeling, beleidsvorming, organisatie en processen (snelheid). Als gemeenten beter aansluiten op CPO-behoeften zullen waarschijnlijk meer collectieven starten en tot daadwerkelijk bouwen over (kunnen) gaan. Het huidige provinciale instrumentarium werkt voor gemeenten nu vrijblijvend. Geschikte locaties, transparante bouwvoorwaarden en reële grondprijzen zijn voor CPO-collectieven daarmee geen vanzelfsprekendheid.

Conclusie ontwikkelingen woningmarkt:

Op dit moment hebben de marktontwikkelingen meer invloed op de afstemming tussen vraag en aanbod dan met de CPO-ontwikkelmethode wordt bereikt.

De betaalbaarheid van woningen is de afgelopen jaren meer verbeterd door de bouwcrisis dan met CPO. Betaalbaarheid voor speciale groepen met achterstand op de woningmarkt was één van de aanleidingen voor het provinciale CPO-beleid. Niet duidelijk is in hoeverre de algemene tendensen naar meer betaalbare geschikte woningen uitwerken voor speciale doelgroepen.

Door het ontbreken van informatie over prijs/kwaliteit verhoudingen van woningen, kan niet worden onderzocht of CPO-projecten een ander kwaliteitsniveau hebben dan reguliere woningbouwprojecten.

Bij elkaar maken context van een CPO-initiatief en de ontwikkelingen op de woningmarkt het weinig aannemelijk dat op dit moment het provinciale CPO-beleid optimaal effectief is/zal zijn.

Op basis van de onderzoeksbevindingen, analyse door de provincie en een externe reflectie op het onderzoek door experts van de verschillende betrokken partijen, zijn de volgende aanbevelingsrichtingen onderkend:

Conclusie toekomstige mogelijkheden CPO-beleid PNH

CPO blijft onder de noemer “klein , maar fijn” een prikkelend en ultiem vraaggericht instrument in het woonbeleid van de provincie.

- De uitvoeringregeling CPO zou voor meer resultaat kunnen worden toegespitst op specifieke doelgroepen en/of locaties.
- De provincie kan haar rol als kennismakelaar verder uitbreiden, aangezien dit voorziet in een behoefte.
- De provincie zou een sturende rol kunnen vervullen om helderheid te krijgen in gemeentelijk CPO-beleid. Vanuit de markt is hier veel behoefte aan.

INLEIDING

Onderzoekscoope

Gedeputeerde Staten (GS) hebben bij de vaststelling van de Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Noord-Holland 2012 (UvR CPO) toegezegd deze regeling na een jaar te evalueren.⁷ In februari 2013 hebben Provinciale Staten het Evaluatiekader Subsidies vastgesteld dat vraagt om evaluatie van subsidies op zowel prestaties als effecten uit te voeren. De werkingsperiode van de CPO-regeling is echter vrij kort om de effectiviteit van deze regeling daadwerkelijk aan te tonen. GS hechten er wel aan nu al in lijn met het evaluatiekader te evalueren. Gekozen is daarom, met de UvR 2012 en de rol van kennismakelaar CPO als uitgangspunt, zoveel als mogelijk de context en ontwikkelingen in beeld te brengen waar een collectief initiatief van particuliere opdrachtgevers mee te maken heeft. Met het model van het beleidsveld, dat deze evaluatie hiermee zichtbaar maakt, zijn uitspraken mogelijk over de aannemelijkheid van de effectiviteit van de regeling 2012. De voor deze evaluatie geraadpleegde experts geven aan, dat ook bij een effect-evaluatie van het provinciale CPO-beleid sinds 2008, 2012 een grensjaar zal blijken. De eerste jaren is de CPO-ontwikkeling namelijk sterk beïnvloed door de woningmarkt- en bouwcrisis, die na 2008 steeds manifester werd. Uitspraken over de effectiviteit van het totale beleid zouden ingeperkt zijn door de effecten van deze crisis. Eind 2011 lijkt enige stabilisatie en gewenning aan deze omstandigheden te hebben plaatsgevonden.

De centrale vragen in dit evaluatieonderzoek luiden:

1. "In hoeverre draagt Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) als ontwikkelmethode bij aan de doelstelling en de beleidsspeerpunten van de provinciale Woonvisie "Goed Wonen in Noord-Holland 2010-2020."⁷
2. Wat zijn de resultaten van de Uitvoeringsregeling CPO 2012 (initiatieffase en planontwikkeling)?
3. Welke leerpunten zijn, gezien het vroege evaluatiemoment, hieruit af te leiden:
 - voor de huidige regeling?;
 - voor de invulling van de kennisrol rond Wonen door de provincie Noord-Holland.

Om uitspraken over de aannemelijkheid van de effectiviteit van de regeling mogelijk te maken kijkt de evaluatie ook naar:

4. Wat is de beleidsmatige context, waarin een CPO-initiatief dat door de provincie is gefaciliteerd opereert?
5. Welke ontwikkelingen zijn op dit moment van invloed op de doelstellingen die provincie met CPO nastreeft?

Deze vragen zijn onderzocht aan de hand van provinciale beleidsdocumenten en vakliteratuur, de subsidieresultaten, het bijwonen van een aantal kennis- en praktijkbijeenkomsten en een beperkt aantal interne en externe gesprekken. De bevindingen zijn gevalideerd a.h.v. van een expertsessie.

De huidige rol van de provincie bij CPO

De provincie faciliteert CPO-collectieven. In de provinciale Woonvisie is, door PS op 27 september 2010, tot en met 2020 in totaal € 2 miljoen voor het stimuleren van CPO beschikbaar gesteld. Het gewenste beleidsresultaat is dat in de provincie Noord-Holland meer woningen worden gebouwd met CPO. De provincie hecht belang aan CPO als ontwikkelmethode vanwege de ultieme mogelijkheid voor woonconsumenten om zeggenschap te hebben over de betaalbaarheid en kwaliteit van hun woning.

⁶ GS-besluitenlijst, 20 maart 2012, agendapunt 4.

⁷ De doelstelling van de provinciale Woonvisie luidt: In 2020 beschikken de inwoners van Noord-Holland over voldoende woningen met een passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu. Speerpunten hierin zijn: 1) Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor alle consumenten, specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning. Hierin is besloten de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen, 2) Verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners, 3) Verbeteren van de duurzaamheid van het woningaanbod en de woonomgeving.

Van CPO is sprake als een groep particulieren georganiseerd in een stichting, coöperatieve vereniging of vereniging, besluit om samen een bouwlocatie te verwerven om vervolgens naar eigen inzicht een woonproject van minimaal 3 woningen voor eigen gebruik te realiseren. Het collectief bepaalt zelf met welke partijen de doelstelling gerealiseerd wordt en treedt op als opdrachtgever. Het kan gaan om nieuwbouw of om de herontwikkeling van bestaande gebouw(en).

Bij het stimuleren van CPO vervult de provincie de rol van aanjager en van kennismakelaar. De huidige uitvoeringsregeling CPO (UvR 2012) is gericht op het bieden van financiële ondersteuning aan CPO-collectieven in de initiatief- en planontwikkelingsfase. De provincie biedt deze ondersteuning omdat CPO projecten in deze fasen kosten maken zonder dat deze door een hypotheek kunnen worden gefinancierd. De rol van kennismakelaar vervult de provincie onder andere door het organiseren van bijeenkomsten en werkbezoeken over CPO voor gemeentebestuurders, raads- en statenleden, ambtenaren, corporaties, collectieven en andere betrokkenen.



Fotografie: Vereniging Aqaradius

WAT IS COLLECTIEF PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP (CPO)?

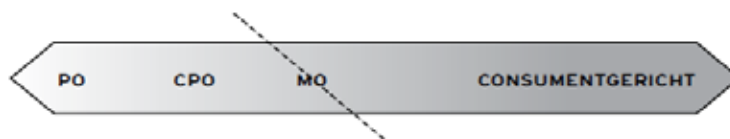
CPO: definitie

De CPO definitie van Provincie Noord-Holland luidt: “Particulieren verwerven in groepsverband een bouwkaavel met woonbestemming. Hiervoor organiseren zij zich in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, en treden zo op als opdrachtgever naar architect en aannemer. Op deze manier worden er woningen in groepsverband gerealiseerd voor eigen gebruik.”⁸

Centraal in deze definitie staat de vrije keuze van de woonconsument voor het ontwerp, de bouwer en de procesbegeleider. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap is een van de vormen waarbij de consument invloed kan hebben op woningbouw.

Figuur 1.1: toelichting uit het CPO-handboek voor gemeenten:

In de figuur wordt het spectrum van zeggenschap getoond, van volledig bij PO tot aan keuzes maken bij het consumentgerichte bouwen door ontwikkelaars. De grens tussen zelf opdracht geven en een woning afnemen met meer of minder zeggenschap loopt, zoals hierboven al genoemd, in feite door het gebied van het mede-opdrachtgeverschap.



- Particulier opdrachtgeverschap (PO) is een manier om de woningbouw een meer vraaggericht karakter te geven. Van particulier opdrachtgeverschap is sprake wanneer een particulier zelf de grond koopt of in erfpacht krijgt endaar na zelf bepaalt met welke partijen zijn of haar woning wordt gerealiseerd.
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) is hier een afgeleide van: particulieren verwerven in groepsverband een bouwkaavel met woonbestemming. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, en treden zo op als opdrachtgever naar architect en aannemer. Uiteindelijk worden de woningen dus in groepsverband gerealiseerd.
- Mede-opdrachtgeverschap (MO) is een vorm waarbij de professionele ontwikkelaar of een corporatie beschikt over bouwgrond of een herstructureringslocatie en daar bewoners bij werft om gezamenlijk woningen te (her)ontwikkelen. Het kan ook dat de ontwikkelaar op basis van een (door hem) verzamelde groep toekomstige bewoners een grondpositie krijgt toegewezen.
- Catalogus- en systeembouw. Een ontwikkelaar biedt een aantal woningtypes en/of modules aan waaruit de woonconsument zijn keuze kan maken. Onderdruk van de markt worden de keuze mogelijkheden binnen deze bouwvorm steeds ruimer.
- Consumentgerichte projectontwikkeling is traditionele projectontwikkeling waarbij de koper veel keuzes voor wat betreft de woning kan maken. De grondpositie ligt bij de ontwikkelaar, evenals de keuze voor partijen waarmee gebouwd wordt. De koper komt in beeld wanneer een uitgewerkt ontwerp in de brochure staat, compleet met prijzen en keuzeopties.

⁸ Bouwen met Burgers: Handboek CPO voor gemeenten, November 2007. Geactualiseerd met inleiding Noord-Holland, 2008. Sinds de laatste wijziging van de UvR CPO 2012, in mei 2013, is de definitie uitgebreid met coöperatieve verenigingen.

CPO: doelgroep

Te veel keuzevrijheid schrikt het merendeel van de potentiële eigenbouwers af. Zo'n 30% van de woningzoekenden zegt wel meer invloed en verantwoordelijkheid te willen nemen in het bouwproces, maar zou daarbij nog een aanzienlijk deel van het organiseren van de bouw over willen laten aan professionals, slechts een fractie van het potentieel aan eigenbouwers streeft CPO na.⁹

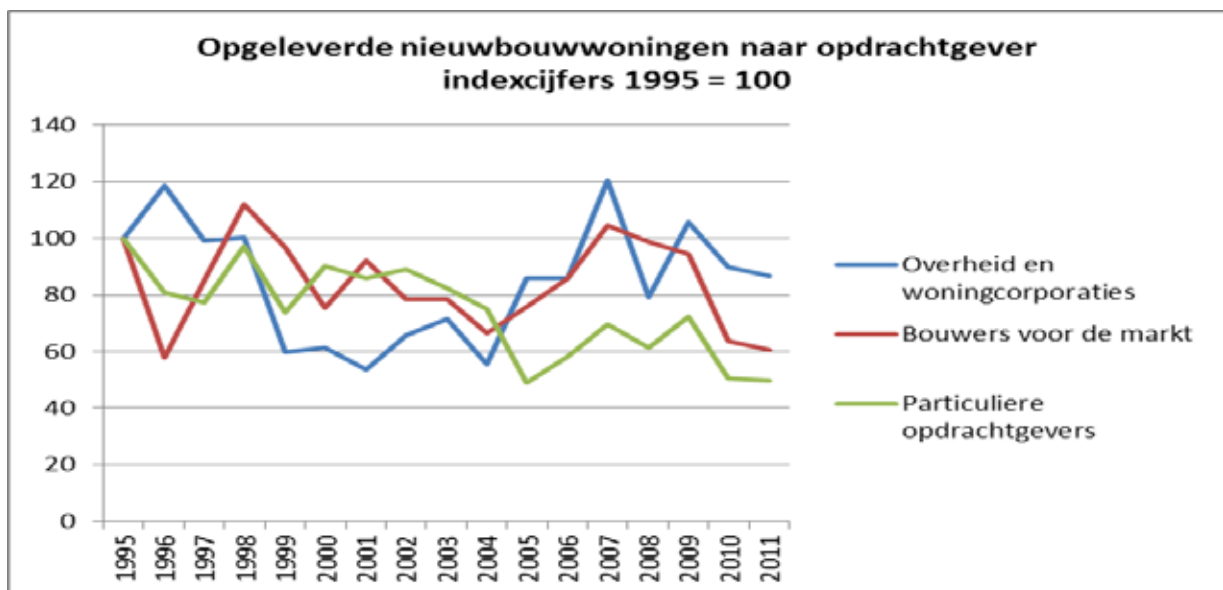
De behoefte aan eigenbouw in CPO laat zich daarmee lastig met zekerheid meten. Binnen de collectieve bouwgroepen is een driedeling te maken naar starters op de woningmarkt, doorstromers en woonconsumenten met ideële overwegingen als zorg en duurzaamheid. In een enkel geval komt een collectief vanzelf tot stand. Vaker zal een gemeente of een andere belanghebbende, bij voorkeur vanuit een beschikbare locatie, de leden voor een collectief werven. Landelijk gezien blijken succesvolle CPO-projecten gebaseerd te zijn op goed geselecteerde groepen geïnteresseerde zelfbouwers met gelijke of afgestemde reële bouw- en financieringsmogelijkheden.¹⁰

Bij het strikt hanteren van de CPO-definitie gaat het om een relatief kleine groep mensen met specifieke ondernemende kenmerken. Het betreft ca. 1-5% van de woningzoekenden. Het lukt het kennis te organiseren om maximaal invloed op het bouwproces te kunnen hebben.

CPO: trends en ontwikkelingen

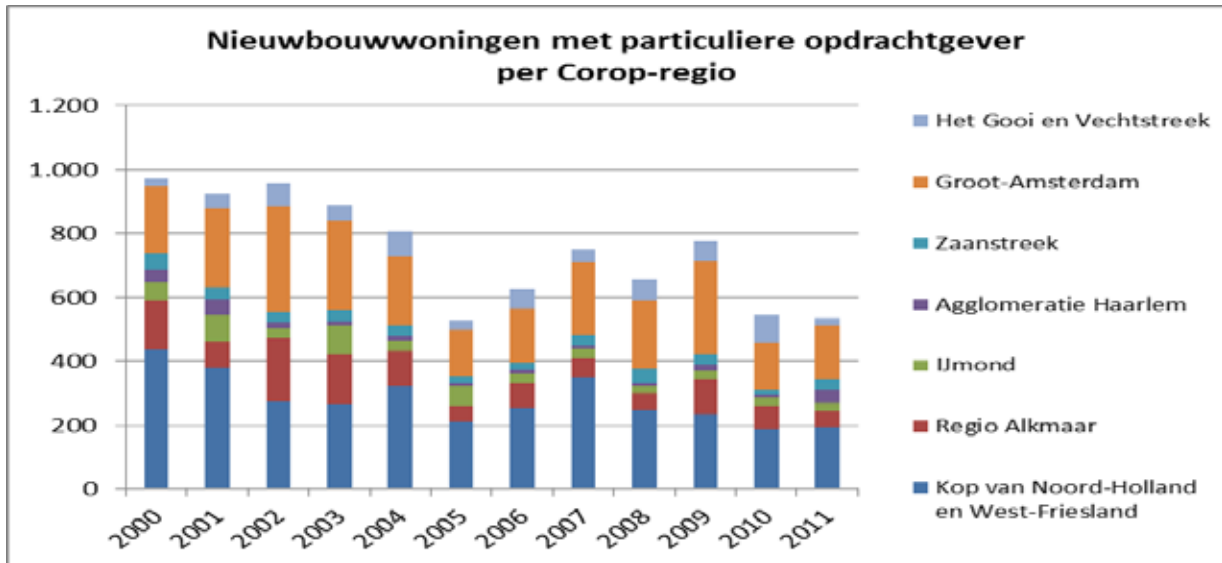
In Noord-Holland is het aandeel eigenbouw, inclusief CPO, een redelijk constante factor. Het aandeel ligt volgens de provinciale woningbouwmonitor tussen 2005 en 2013 rond de 5% van het totaal aantal nieuwbouwwoningen. Een klein deel hiervan is CPO. In absolute zin daalt de woningbouw tot 2013 over alle linies, zie figuur 1.2 en 1.3. In Noord-Holland ontwikkelt CPO zich minder dan in de meeste andere provincies. Met name de aard van het gebied, stedelijk, en hierdoor de beschikbaarheid van geschikte en betaalbare lokale kavels verklaart dit verschil.

Figuur 1.2: Particuliere opdrachtgevers in Noord-Holland, Woningbouwmonitor. K&B, directie Beleid⁷



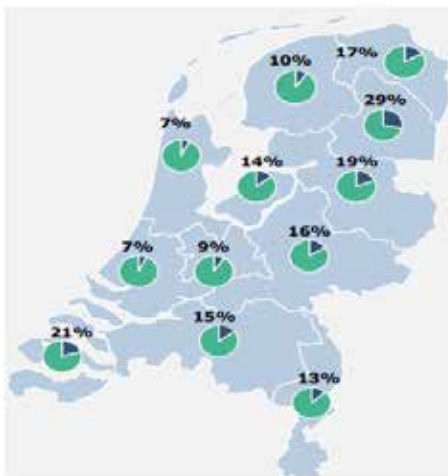
⁹ WIKAZA, n.a.v. "Nieuwbouw in de toekomst: meer keuzevrijheid en slimme begeleiding voor de woonconsument, Nirov, Nieuwbouw Nederland en marketingbureau DBMI, januari 2012. 664 woonconsumenten zijn hiervoor bevestigd. 29 procent van de respondenten die aangeeft zelf opdrachtgever te willen zijn, kiest 14 procent voor een 'bouwpakket' op maat (cataloguswoning) en 15 procent voor (C) PO. De belangstelling voor PO is veel groter is dan voor CPO. Veel respondenten vinden zich zelf CPO te eigenwijs of vinden overleg met een groep te veel gedoe.

¹⁰ Landelijk expertteam Eigenbouw, zie ook verslag expertsessie in de bijlage van deze evaluatie.

Figuur 1.3: Particuliere opdrachtgevers naar regio. Woningbouwmonitor Noord-Holland, K&B, directie Beleid¹¹

In 2008-2010 met betrokkenheid van provincie realisatie van 40 CPO-woningen, 75 in de pijplijn, ca.700 vertraagd, gestaakt of onbekend.¹²

Sinds 1998, het hoogtepunt in particulier bouw, is in Noord-Holland het absolute aantal gebouwde woningen in particulier opdrachtgeverschap gedaald. In 2011 was het percentage woningen in eigenbouw 5,6% (absoluut 530) van het totaal aantal nieuwbouwwoningen. In 2012 is op basis van de afgegeven vergunningen het aandeel woningen in eigenbouw 6,8% (absoluut 417).

Figuur 1.4: Afgegeven vergunningen(C)PO 2012 als % van het totaal aantal afgegeven bouwvergunningen.¹³

Niet alle vergunningen leiden tot realisatie van woningen, dit verklaart grotendeels het verschil tussen het jarenlange gemiddelde bouwproductiecijfer (c)po woningen en het hogere afgegeven aantal vergunningen.

In de CPO visie "bouwen met vertrouwen" ten behoeve van de gemeente Hilversum, becijfert BMC dat: "...tussen 1995-2009 in Nederland gemiddeld 10% van de gebouwde woningen in opdracht van particulieren plaatsvond. In de provincie Noord-Holland is dat zo'n 5%." Het gaat dus om alle vormen van zelfbouw. De verklaring uit het onderzoek geeft als belangrijkste factor de beschikbaarheid van locaties. In de provincie Noord-Holland zijn minder voor CPO geschikte en betaalbare kavels dan bijvoorbeeld in de provincie Noord-Brabant. Deze bevindingen sluiten aan op de conclusie die het ministerie BZK-Wonen trekt in 2012. Zij constateert een tweedeling in de belangstelling voor CPO. In het zuiden en oosten van Nederland komt deze vorm van bouwen relatief veelvuldiger voor dan in het verstedelijkte westen.¹⁴

¹¹ Meest recente gegevens op niveau PNH, mogelijk komen recentere gegevens 2013 beschikbaar via Kadaster i.o.v. ministerie BZK/Wonen.

¹² PNH-data 2008-2010

¹³ CBS mei 2013, uit Rabobank Cijfers en Trends, Thema-update: Bouwsector (juni 2013)

¹⁴ "Eigenbouw: kansen voor Corporaties" DSP in opdracht van BZK/Wonen, juli 2012

1 Kennisbijeenkomst Zelfbouwcafé Amsterdam 9 april en 27 mei 2013

Regelmatig wordt in Pakhuis de Zwijger in Amsterdam een zogenaamd Zelfbouwcafé georganiseerd. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor geïnteresseerde (potentiële) zelfbouwers en staan in het teken van het uitwisselen van kennis over alle onderdelen van het zelfbouwproces. Van reageren op een beschikbare kavel tot aan het uiteindelijk realiseren van de woning(en). De bijgewoonde Zelfbouwcafés werden bezocht door zo'n 100 belangstellenden. Naast de zelfbouwers zijn dat architecten, bouwers, woningcorporaties en ambtenaren. Tijdens de Zelfbouwcafés wordt duidelijk dat het in Amsterdam allemaal draait om locatie, locatie, locatie. Voor één recent beschikbare locatie (een oud schoolgebouw) hadden zich meer dan vijftientig initiatieven aangemeld. Ook voor de aankondigingsavond van de nieuwe kavels op 27 mei 2013 ten behoeve van de zelfbouwmarkt was de belangstelling wederom groot. Groepen zelfbouwers vallen na het niet "winnen" van een kavel/locatieronde net zo makkelijk weer uit elkaar, om in andere samenstelling voor een andere locatie weer mee te doen. De locatie bepaalt in Amsterdam in de meeste gevallen de groep.

Amsterdam hanteert een ruime definitie zo vallen mede-opdrachtgeverschap en cascowoningen ook onder zelfbouw. Hier ligt weliswaar het initiatief voor een deel bij professionals. De politieke ambitie om een marktaandeel van 30% voor zelfbouwers te realiseren, stimuleert de invulling van de aanjaag rol van de gemeente Amsterdam. zie ook website www.amsterdam.nl/zelfbouw

Op kennisbijeenkomsten Zelfbouwcafé komt de Provinciale CPO-regeling aan de orde. Een beroep op de leenfaciliteit vindt vooralsnog niet plaats. Bij voorkeur zoekt men financiering op een andere manier vanwege de te arbeidsintensieve aanvraag bij de Provincie. De voorfinanciering is geregeld via architect, corporatie of bouwer. In sommige gevallen waren de stichtingskosten van de woningen te hoog om in aanmerking te komen. Zie voor verslagen en initiatieven www.dezwijger.nl/zelfbouwcafe

Fotografie: Agnes Weber



WAAROM HEEFT DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND CPO-BELEID?

Op basis van bestuurlijke en beleidsdocumenten zijn de nu volgende overwegingen die ten grondslag liggen aan het CPO-beleid van de provincie opgetekend.

De Provinciale Woonvisie 2010 Goed Wonen constateert:

- Noord-Holland-Zuid heeft een blijvende productieopgave aan woningen door de toename van het aantal huishoudens.
- Noord-Holland-Noord krijgt steeds meer te maken met een transformatieopgave van woningen als gevolg van veranderingen in het aantal huishoudens.
- De reguliere markt bedient niet altijd behoefte aan diversiteit in het woningaanbod en -milieu. Met name geldt dit voor oudere één- en twee persoons huishoudens, starters en zorgvragers.
- De vraag moet meer centraal komen te staan, omdat het aanbod in kwaliteit en prijs niet altijd aansluit op de vraag.

De doelstelling in de Provinciale Woonvisie 2010 luidt: “In 2020 beschikken de inwoners van Noord-Holland over voldoende woningen met een passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu.”

Speerpunten:

- 1) Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor alle consumenten, specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning. Hierin is besloten de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen.
- 2) Verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners.
- 3) Verbeteren van de duurzaamheid van het woningaanbod en de woonomgeving.

Voor het instrument van Collectief Particulier Opdrachtegeverschap (CPO) is gekozen omdat:

“Bij CPO staat de woonconsument centraal, het draagt bij aan een betere afstemming van vraag en aanbod. De toekomstige bewoners verschijnen niet aan het einde van het proces als koper, maar aan het begin als opdrachtgever. Deze omkering zorgt voor keuzevrijheid om de eigen woonwensen te realiseren. De provincie vindt CPO kansrijk. Onder andere voor bouwlocaties waar momenteel niet meer gebouwd wordt en in dorpen waar starters willen blijven wonen en in achterstandwijken waar meer koopwoningen gewenst zijn (Coalitieakkoord 2011). CPO kan uitkomst bieden voor senioren en zorgvragers. Zij hebben minder kans op het vinden van een geschikte en betaalbare woning en hebben soms specifieke woonbehoeften en -wensen. Ook kan CPO interessant zijn voor jonge startende huishoudens en voor doorstromers uit huurwoningen. Voor deze woningzoekenden is het huidige woningaanbod vaak te duur.”¹⁵

Daarnaast blijkt CPO ook goed toepasbaar op binnenstedelijke bouwopgaven. Die locaties zijn vanwege de vereiste dichtheid en stedelijke kwaliteit minder geschikt voor de uitgifte van individuele bouw kavels.¹⁶

De provinciale woonvisie 2010 geeft aan dat CPO voordelen kan hebben. Het bevordert de doorstroming, geeft een gunstige prijs-kwaliteitverhouding en de ervaring leert dat een hoge stedenbouwkundige kwaliteit gerealiseerd kan worden in sociaal betrokken buurten. Daarnaast wordt gesteld dat CPO in slechte economische tijden goed inzetbaar is. Hier staat tegenover dat de nodige tijdsinzet wordt gevraagd, vooral van de toekomstige bewoners. De concepten (en allerlei tussenvormen) lenen zich zowel voor bestaande woningen als nieuwbouw.

¹⁵ Algemene toelichting Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), Provincie Noord-Holland, april 2012. E.a. op basis van Coalitieakkoord Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst 2011-2015.

¹⁶ Bouwen met burgers, Handboek CPO voor gemeenten in Noord-Holland, Provincie Noord-Holland, 2008.

De provincie ziet voor zichzelf een sturende en stimulerende rol in het woonbeleid door regisseren van de woningmarkt in kwantitatieve en kwalitatieve zin in lijn met het Laddersprofiel voor provincies.¹⁷

Met het volgende CPO-instrumentarium wil de provincie ontwikkelingen aanjagen:

- Het verstrekken van subsidie aan collectieven zonder winstoogmerk in de initiatieffase en planontwikkeling van een woningbouwprogramma.
- Het inzetten van de (algemene) rol als kennismakelaar op het gebied van wonen.

Beoogd maatschappelijk effect met het CPO-instrumentarium is meer woningen bouwen met CPO als ontwikkelmethode dan zonder beleidsinzet.

2 Kennisbijeenkomst Bouwend Haarlem: 15 maart 2013

De gemeente Haarlem organiseerde samen met woningcorporaties Elan Wonen, Pré Wonen en Ymere en projectontwikkelaars Bouwfonds Ontwikkeling en HBB Groep voor de 7e maal de netwerkbijeenkomst Bouwend Haarlem. Dit keer over de veranderingen in het organiseren van woningbouw. De bijeenkomst kreeg als ondertitel mee: vraaggericht bouwen, de consument als inspiratiebron.

Aanleiding is de veranderende markt. Om woningen tegenwoordig te verkopen en doorstroming te bevorderen, moet er een betere afstemming tussen vraag en aanbod komen. Meer dan honderd betrokkenen in de nieuwbouwopgave rond Haarlem hoorden de volgende uitspraken:

Roelof Bleker (Ambassadeur Expertteam Zelfbouw): “Zoek energie in de stad voor zelfbouw!”

Martijn van de Poll (HBB Groep B.V.): “Begeleid Particulier Opdrachtgeverschap! Ruychaverstraat is HET voorbeeld. BPO begint met vertrouwen.” (Initiatief ligt bij ontwikkelaar die consumenten betreft red.)

Hans Hugo Smit (marktanalist MAB Development): “De ontwikkelaar is zeker niet uitgespeeld, maar wij moeten ons meer verdiepen in de eindgebruiker.”

Max van Aerschot (stadsbouwmeester gemeente Haarlem): “Binnen de gemeente Haarlem worden nu 3 haalbaarheidsonderzoeken gedaan op 3 verschillende locaties. Er wordt specifiek in bepaalde banen gezocht naar beschikbare ruimte voor CPO of PO in aansluiting op de openbare ruimte.”

Carla Klein (Luisterpunt): “Begin vandaag met luisteren naar uw klanten!”

Jan Nieuwenburg (wethouder gemeente Haarlem): “De wens om het vraaggericht bouwen, waaronder zelfbouw, in Haarlem te laten groeien. Hiervoor nu ook een digitaal zelfbouwloket opgericht”.

Conclusies:

- Klein is het nieuwe groot, ontwikkelen van woningen zal steeds meer plaatsvinden vanuit wensen van kleine groepen.
- De noodzakelijke kanteling in de (gemeentelijke) organisatie om die consumenten te kunnen faciliteren (met locaties en heldere voorwaarden) is nog in een beginfase.

Zie ook de website www.haarlem.nl/zelfbouwen

3 WAT IS HET RESULTAAT VAN DE INZET VAN HET BELEIDSINSTRUMENTARIUM DOOR DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND?

Sinds 2008 voert de provincie Noord-Holland CPO-beleid. Directe aanleiding hiervoor waren de CPO-middelen van het Rijk. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is CPO beleidsmatig nader verankerd in de provinciale Woonvisie 2010. Voor deze evaluatie is de uitvoeringsregeling CPO 2012 het vertrekpunt.

3.1 UITVOERINGSREGELING CPO 2012

In de huidige CPO uitvoeringsregeling 2012 is een onderscheid gemaakt in de fase van initiatief en planontwikkeling. Voor de initiatieffase is het subsidiebedrag gehalveerd ten opzichte van eerdere jaren. Daar staat tegenover dat er nu een aparte financieringsmogelijkheid is voor de planontwikkelingsfase. Hiervoor is een revolverende leningsfaciliteit ingesteld vanuit de idee dat dan meer collectieven van voorfinancieringsmiddelen gebruik kunnen maken.

Figuur 3.1 Planfasen, activiteiten en financiering (Uitvoeringsregeling CPO, Provincie Noord-Holland, 2012)

Planfasen:		Initiatieffase	Planontwikkelingsfase		Realisatiefase	
Activiteiten:	Projectvoorstel	Projectplan	Programma van Eisen / Voorlopig Ontwerp	Definitief Ontwerp/ bestek	Voorbereiding / aanbesteding	Bouw project
Financiering:		Subsidie provincie	Subsidie in de vorm van lening provincie		Hypothecaire lening bank	

Onderzoeksbronnen:

De Uitvoeringsregeling CPO 2012 is als uitgangspunt genomen. Met de sector subsidies van SHV zijn alle subsidie- en leningaanvragen vanaf 2012 in beeld gebracht. De collectieven uit de initiatieffase zijn bevraagd op hun overwegingen bij het al dan niet benutten van de leenfaciliteit voor de planontwikkeling. Diverse kennisbijeenkomsten m.b.t. CPO zijn bijgewoond. Diverse gesprekken hebben plaatsgevonden met CPO-experts over hun bevindingen.

Figuur 3.2 Uitvoeringsregeling CPO 2012: lening en subsidie:

Doel	Faciliteren van collectieven zonder winst oogmerk in de initiatief fase en planontwikkeling van een woningbouwprogramma	
	<ul style="list-style-type: none"> - Voor de initiatief fase subsidieplafond 2012: €150.000, subsidieplafond 2013: €214.500 - Voor de planontwikkelingsfase tot en met 2020 is €900.000 beschikbaar voor leningen. - Maximaal € 15.000 subsidie voor initiatief fase van een collectief. - € 4.000 per woning lenen voor de planontwikkeling met een maximum van € 80.0000 per project. De totale stichtingskosten van een woning, exclusief grond, mogen niet hoger zijn dan € 215.000. 	
Inzet	Subsidievereisten Onderwerpen projectplan: <ul style="list-style-type: none"> - indicatie aantal en typen woningen; - indicatie van de stichtingskosten van de woningen; - indicatie kosten van de gronden; - juridische en planologische haalbaarheid van de woningen; - investeringsbegroting waaruit economische haalbaarheid van de realisatie van de woningen blijkt; - de projectorganisatie; - planning en de realisatietermijn van de woningen; - beheersing van het projectrisico; - conclusie over de haalbaarheid van de realisatie van de woningen. 	Leningvereisten Onderwerpen: <ul style="list-style-type: none"> - een programma van eisen van de te realiseren woningen; - een voorlopig ontwerp van de te realiseren woningen; - een definitief ontwerp van de te realiseren woningen, of - een bestek van de te realiseren woningen
Opbrengst	Tot juni 2013 <ul style="list-style-type: none"> - 20 collectieven (maximaal 437 woningen) hebben voor de initiatief fase € 267.000 subsidie aangevraagd (€ 226.000 is inmiddels vastgesteld). De collectieven komen uit 6 gemeenten, waarbij Amsterdam is oververtegenwoordigd. - 1 gehonoreerde aanvraag (55 woningen) bij leningsfaciliteit voor planontwikkeling. 5 aanvragen in behandeling. 	

Resultaten:

- De tevredenheid van collectieven over de ondersteuning door de provincie van de initiatief fase blijft stabiel en goed.¹⁸
- De provinciale keuze voor een lening i.p.v. een subsidie in de planontwikkelingsfase krijgt bijval van een aantal lokale bestuurders. Dit omdat het de eigen verantwoordelijkheid en commitment voor de wooninvestering van bewoners benadrukt. Net als de inbreng van eigen geld.¹⁹
- De redenen voor niet-gebruik van de leningsfaciliteit zijn:
 - De initiatief of collectiefvormingsfase loopt nog steeds;
 - Het project is stil komen te liggen;
 - Er zijn andere financiers voor de ontwikkelfase gevonden, waaronder bouwers, architecten en ontwikkelaars.
 - Het bedrag van € 4.000 per woning en maximaal € 80.000 is niet aantrekkelijk genoeg in relatie tot de gevoelde aanvraagmoete en financieringsbehoefte.
 - Het maximum € 215.000 voor de stichtingskosten van een woning is voor potentiële aanvragers te laag.
- De gemiddelde voorfase (initiatief- en planontwikkelingsfase) van een CPO-collectief kost ca.€ 30.000 per woning. Er zijn provincies/gemeenten die samen tot bijna de helft aan de kosten van de voorfase bijdragen. Landelijke experts eigenbouw onderschrijven de wenselijkheid van een dergelijk bedrag. Voor de provincie Noord-Holland zou dit in de meeste gevallen een aanzienlijke verhoging van de bijdrage in de planontwikkeling betekenen.
 - Totale financiering CPO-project wordt bemoeilijkt omdat financiers terughoudend zijn met het verstrekken van hypotheek aan ZZP'ers en starters. Ook het verstrekken van een hypotheek aan een collectief zien financiers als een hoog afbreukrisico.
 - Verkoop van een eigen woning is in de huidige markt moeilijk, waardoor ook doorstromers problemen ondervinden bij het afsluiten van een nieuwe hypotheek.
- De subsidieaanvragen zijn moeilijk te beoordelen op de borging van de zeggenschap van het collectief.²⁰

18 Afgezet tegen bevindingen BMC uit 2010 in de evaluatie CPO-regeling Noord-Holland 2008-2010.

19 Praktijkdag Eigenbouw, 6 juni 2013, organisatie ministerie van BZK/Wonen.

20 Een aanvraag werd afgewezen omdat in het voorstel werd gesproken over mede-opdrachtgeverschap. Nadien bleek dat deze term door het collectief werd gebruikt, omdat men die duidelijker vond dan CPO.

- In 2012 zien we relatief veel projecten (8 van 10 aanvragen) in de stad Amsterdam. Dit is deels te verklaren doordat Amsterdam zichzelf de bestuurlijke ambitie heeft gesteld om zelfbouw een volwaardig marktsegment te laten zijn van de Amsterdamse woningmarkt. De vraag op de Amsterdamse woningmarkt blijft groeien, terwijl grote bouwprojecten op dit moment vertragen.
 - De gemeente heeft een team zelfbouw opgericht. Regelmatig organiseert de gemeente zelfbouwmarkten waar kavels en bestaande panden worden aangeboden. Informatie over de locaties staat op de website van de gemeente.
 - De gemeente organiseert zogenaamde “zelfbouwcafés” waar kennis en ervaring wordt uitgewisseld.

Conclusie:

De provinciale subsidiefaciliteit voor de initiatieffase heeft op basis van Uitvoeringsregeling CPO 2012 (tot juni 2013) 20 collectieven in hun initiatieffase ondersteund tegen 18 in de periode 2008-2010²¹. De leningsfaciliteit -sinds 2012- voor de planontwikkeling, is tot nu toe beperkt benut. De onzekere omstandigheden op de woningbouwmarkt, de lengte van de initiatieffase en de onaantrekkelijkheid van het bedrag in relatie tot de administratieve lasten van de regeling zijn hiervoor als hoofdredenen aangegeven.

Een leningsfaciliteit blijft op basis van geluiden uit de markt wenselijk. Het bedrag per woning is ten opzichte van de totale financieringsbehoefte laag. Het afzien van de leningsfaciliteit zou ook een indicatie kunnen zijn dat potentiële aanvragers de faciliteit niet nodig hebben om hun financiering rond te krijgen.

3 Kennisbijeenkomst Klussen op de Klarenstraat, 30 november 2012

Samen met woningcorporatie De Alliantie organiseerde de provincie Noord-Holland op de locatie Klarenstraat in Amsterdam een kennisbijeenkomst specifiek voor woningcorporaties. Directe aanleiding waren het onderzoek van het ministerie BZK/Wonen naar “Eigenbouw: kansen voor woningcorporaties” en de afspraken die de corporaties van Kracht door Verbinding met de provincie hebben gemaakt over hun rol in CPO-ontwikkelingen. Daarnaast diende het project www.klarenstraat.nl als kennisbron voor andere corporaties om CPO toe te passen in bestaande bouw en stedelijke opgaven.

Een van de conclusies uit het BZK-onderzoek is dat CPO voor corporaties geen doel op zich is, maar een middel. Veel genoemde doelen zijn: doorstroming op woningmarkt, nieuwe (kopers) groep aantrekken voor de woonwijk en de financiële haalbaarheid van het project vergroten. De rolinvulling van de corporaties is afhankelijk van meerdere factoren o.a. grondpositie, staat van de woningvoorraad en de doelgroep. De rol kan zich beperken tot het op de achtergrond steun verlenen aan de CPO vereniging of stichting tot aan achtervangpartij bij vrijvallende woningen in het project.

In Noord-Holland-Noord hebben de corporaties van Kracht door Verbinding (Intermaris Hoeksteen, Kennemer Wonen, Woningstichting Den Helder, Woonwaard en Wooncompagnie) een notitie opgesteld over hun achtervangrol bij CPO (www.krachtdoorverbinding.nl). Het gaat om achtervang voor niet-verkochte woningen die door de corporatie voor verhuur of verkoop worden overgenomen. Voorbeelden waarbij de corporatie het initiatief heeft genomen, zijn in Noord-Holland Zuid: bij de De Key met het CPO project “De Dappere Maurits” en De Alliantie met het CPO project “Klussen op de Klarenstraat”. Beiden zijn ook voorbeelden van CPO in bestaande bouw.

Uit de discussie met de aanwezige corporaties en gemeenten kwam naar voren:

- Woningcorporaties zijn bezig hun rol te definiëren binnen CPO-projecten als achtervang en leverancier van locaties.
- Bestaande bouw is een interessante mogelijkheid voor CPO-toepassing. CPO-projecten in bestaande bouw kunnen bijdragen aan transformatieopgave in een wijk. Bestaande bouw kan het CPO-proces verkorten, omdat al meer duidelijk is wat betreft contouren en welstand van het gebouw.
- Het bij elkaar brengen en onderhouden van een CPO-groep is een nieuw werkkterrein voor corporaties.
- Men ervaart het positief dat de provincie de rol invult van verbinder van netwerk en kennis

21 De 18 CPO-initiatieven (630 woningen) die sinds 2008 met betrokkenheid van de provincie opereren hebben tot nu toe ca 40 CPO-woningen opgeleverd. Zo'n 40% van de woningen ondervindt vertraging in de realisatie. Ongeveer 30% zal niet worden gerealiseerd omdat de collectieven zijn opgeheven. Van de overige woningen is onbekend wat de actuele stand van zaken is.

3.2 PROVINCIE ALS KENNISMAKELAAR OP HET GEBIED VAN WONEN

Onderzoekbronnen:

De gesubsidieerde collectieven zijn bevestigd over hun ervaringen met de provincie en de toegang tot informatie. CPO-bijeenkomsten zijn bezocht, waarbij gekeken is of de provincie als relevante partij voor kennis en ondersteuning wordt gezien. De belangstelling voor kennisbijeenkomsten die door de provincie zijn georganiseerd, zijn als indicatie gebruikt.

Resultaten:

De gebruikers van de provinciale subsidiemogelijkheden voor CPO geven aan tevreden te zijn over de uitvoering van het CPO-beleid. Aanvragers zijn door CPO-adviesbureau's, gemeenten, architecten en via via gewezen op de mogelijkheden voor CPO-subsidie bij de provincie.

De collectieven en woningzoekenden geven aan behoefte te hebben aan toegang tot éénduidige en onafhankelijke kennis over vraag en aanbod van CPO-mogelijkheden blijkt uit eerder onderzoek²² en recente CPO-praktijkdagen.:

- Wie wil ook bouwen in een collectief?
- Waar zijn beschikbare locaties?
- Wie zijn goede procesbegeleiders?
- Wat zijn verdere ondersteuningsmogelijkheden?

Gemeenten en corporaties ervaren het als positief dat de provincie de rol invult van verbinder van netwerk en kennis. De kennisbehoefte bij gemeenten ligt nu met name op het vlak van het inrichten van de organisatie en praktische handreikingen en voorbeelden. De provincie gebruikt de gesubsidieerde CPO-projecten om de ontwikkeling van het gemeentelijk CPO-beleid en de knelpunten daarin te monitoren, waardoor beter kan worden ingespeeld op de kennisbehoefte van de markt. (zie figuur 3.3. gesubsidieerde projecten 2008-2013)

- De provincie wijst belangstellenden op de vele provinciale en landelijke voorbeelden van gerealiseerde CPO-woningen die beschikbaar zijn. Ervaringen worden op deze manier gedeeld.
- De provincie wijst gemeenten op de mogelijkheden van het landelijke Expertteam Eigenbouw.

De provincie heeft vanaf begin 2012 de volgende specifieke CPO-bijeenkomsten georganiseerd:

- Werkbezoek/bijeenkomst "de Vrije Geest" in Castricum voor 60 vertegenwoordigers van gemeenten.
- Kennisbijeenkomst "Klussen op de Klarenstraat" voor ca. 40 vertegenwoordigers van corporaties samen met De Alliantie Amsterdam.

Conclusie:

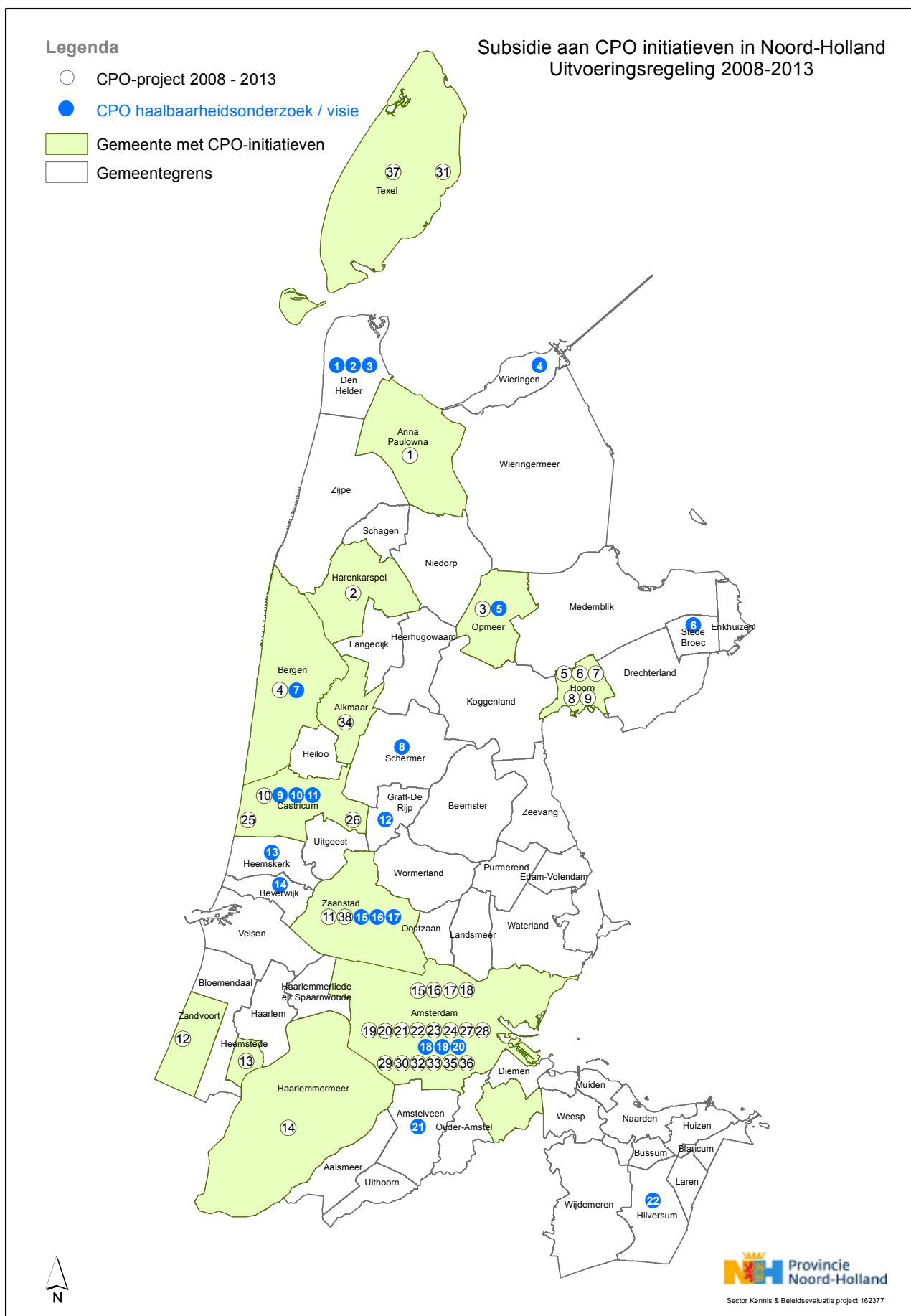
De provincie is als kennismakelaar herkenbaar geweest voor collectieven, gemeenten, architecten en woningcorporaties. Echter wordt tijdens CPO-bijeenkomsten de CPO-regeling van de provincie regelmatig genoemd, maar wordt de rol van kennismakelaar veel minder belicht.

De provincie brengt haar rol als kennismakelaar onder de aandacht onder andere door de organisatie van bijeenkomsten en werkbezoeken. Er is een grote behoefte aan eenduidige kennis over CPO.

Ook tijdens de expertsessie is waardering voor de provinciale rol als kennismakelaar geconstateerd.

²² Evaluatieonderzoek uitvoeringsregeling CPO 2008-2010. BMC, 2010 en resultaten van in 2010/11 gesubsidieerde gemeentelijk visie- en haalbaarheidsonderzoeken.

Figuur 3.3 Spreidingskaart CPO-initiatieven 2008-2013 met betrokkenheid provincie bij plan, ontwerp en lokaalonderzoek.



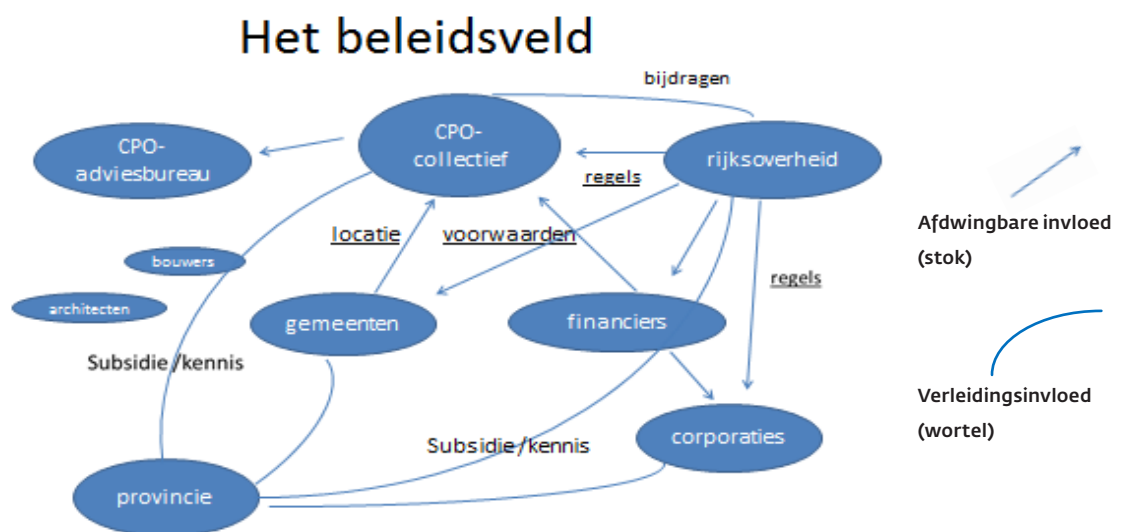
Nr	Gemeente	Aanvrager CPO project 2008 - 2010
1	Anna Pauwlowna	Starten in Anna Pauwlowna
2	Harenkarspel	Waarland Bouwt Zelf
3	Opmeer	CPO De Weere
4	Bergen	Vereniging De Zonnewijzer
5	Hoorn	The Tulip Residence
6	Hoorn	Wonen met plezier
7	Hoorn	Uit goed hout gesneden
8	Hoorn	TUls
9	Hoorn	De Hoornbloem
10	Castricum	De Vrijegeest
11	Zaanstad	Nieuw Schier
12	Zandvoort	Stichting de Favauge
13	Heemstede	Stichting Realisatie Nieuwbouw Rijnlaan
14	Haarlemmermeer	AQUAradius
15	Amsterdam	The Big Y-Apple
16	Amsterdam	Samen Op Een Kavel (SOEK)
17	Amsterdam	Vereniging Holland Hof
18	Amsterdam	Stichting Schoonschip
		Aanvrager CPO project 2012
19	Amsterdam	Stichting Huis in de Stad
20	Amsterdam	Vereniging gezamenlijk Ouder
21	Amsterdam	Stichting Woon/werkgebouw Nautilus
22	Amsterdam	Stichting Kop van Zuidas
23	Amsterdam	Vereniging van opdrachtgevers De Rede
24	Amsterdam	Stichting DoeHetZelf-DoeHetSamen
25	Castricum	Vereniging CPO Duin en Bosch
26	Castricum	Vereniging Startingerhof
27	Amsterdam	Kopersvereniging Klussen op de Klarenstraat
28	Amsterdam	Vereniging bouwgroep "Het Schoolgebouw"
		Aanvrager CPO project 2013
29	Amsterdam	CPO groep Black Jack
30	Amsterdam	stichting cpo Zuidelijke Wandelweg
31	Texel	VVE cpo Oosterend Cor Bremerstraat
32	Amsterdam	Coöperatieve Vereniging Noorderzon
33	Amsterdam	Vereniging Amundsenhofje
34	Alkmaar	Vereniging CPO Amstelstraat
35	Amsterdam	Vereniging de samenwerkers
36	Amsterdam	CPO Amstelkwartier fase 1
37	Texel	CPO Den Burg 1 (Anne Frankstraat)
38	Zaandam	Mooij CPO (Gebouw de Witte Olifant)
Nr	Gemeente	CPO Haalbaarheidsonderzoek / visie 2010
1	Den Helder	Gemeente Den Helder Haalbaarheidsonderzoek Nieuw Den Helder
2	Den Helder	Gemeente Den Helder Visie
3	Den Helder	Gemeente Den Helder Haalbaarheidsonderzoek Koningdriehoek
4	Wieringen	Gemeente Wieringen Haalbaarheidsonderzoek 3 locaties
5	Opmeer	Gemeente Opmeer haalbaarheidsonderzoek De Weere
6	Stede Broec	Gemeente Stede Broec Haalbaarheidsonderzoek Hoofdstraat
7	Bergen	Gemeente Bergen Haalbaarheidsonderzoek Kloosterlandgoed Ursulinen
8	Schermer	Gemeente Schermer Haalbaarheidsonderzoek Stompeloren
9	Castricum	Gemeente Castricum Haalbaarheidsonderzoek Duin & Bosch
10	Castricum	Gemeente Castricum Haalbaarheidsonderzoek Startingerweg senioren
11	Castricum	Gemeente Castricum Haalbaarheidsonderzoek Startingerweg Starters
12	Graft-De Rijk	Gemeente Graft de Rijk Haalbaarheidsonderzoek Aggelenstraat
13	Heemskerk	Gemeente Heemskerk Haalbaarheidsonderzoek Van Manderstraat en Chopinstraat
14	Beverwijk	Gemeente Beverwijk Haalbaarheidsonderzoek Turkse ouderen
15	Zaanstad	Gemeente Zaanstad Haalbaarheidsonderzoek gasfabriekterrein Wormerveer
16	Zaanstad	Gemeente Zaanstad Haalbaarheidsonderzoek Spoorstrip B
17	Zaanstad	Gemeente Zaanstad Haalbaarheidsonderzoek De Eilanden
18	Amsterdam	Gemeente Amsterdam Visie (pmb)
19	Amsterdam	Gemeente Amsterdam projectbureau Noordwaarts Haalbaarheidsonderzoek
20	Amsterdam	Gemeente Amsterdam, stadsdeel West, Haalbaarheidsonderzoek
21	Amstelveen	Gemeente Amstelveen Haalbaarheidsonderzoek Middenwaard
22	Hilversum	Gemeente Hilversum Visie

CPO-BELEID: BELEIDSMATIGE CONTEXT

4.1 HET BELEIDSMODEL

Voor deze evaluatie is achteraf een beleidsveld(model) gereconstrueerd voor CPO-beleid. Op basis van provinciale beleidsdocumenten, eerder (landelijk)beleidsonderzoek en vakliteratuur zijn de factoren en actoren die van invloed zijn op het initiatief van een CPO-collectief verzameld. Het geconstrueerde beleidsveld is ter validatie voorgelegd aan externe CPO-experts en akkoord bevonden.

Figuur 4.1 het CPO-beleidsveld met actoren en hun invloed op de CPO-ontwikkeling



Relevante actoren en overwegingen:

- Collectieven of potentiële zelfbouwers zijn op zoek naar kwaliteit/prijs verhouding (doorstromers), kostenoptimalisatie (starters) en woonvormers (cultuur, zorg, duurzaam).
- Gemeenten zijn in te delen naar:
 - Gemeenten die maximale opbrengst van bouwgronden nastreven.
 - Gemeenten die kostendekkend willen opereren en die neutraal staan in wat wordt gebouwd.
 - Gemeenten die bijdragen vanuit beleid op eigenbouw of de willen bijdragen voor specifieke doelgroepen zoals starters of zorgvragers.
- Corporaties zijn betrokken vanuit gewenste achtervangrol, het uitponden van de bestaande woning- en locatieportefeuille, de leefbaarheid van een wijk en vat houden op kwaliteit van het omliggend vastgoed. Corporaties zijn echter terughoudend vanuit eigen financiële onzekerheden.
- Traditionele financiers zijn met name gericht op het mijden van risico's. Men vreest voor het niet terugontvangen van verstrekte middelen.
- CPO-adviesbureaus zijn leverancier van CPO-kennis en procesbegeleiding. Daarnaast zijn zij ook belanghebbende bij CPO-ontwikkelingen in concrete projecten.
- Architecten zijn op zoek naar nieuwe markten/opdrachten vanuit broodwinning. Daarbij hebben zij duidelijke professionele opvattingen over kwaliteit en keuzevrijheid in wonen.
- Ontwikkelaars zijn op zoek naar (nieuwe) afzetmogelijkheden. Daarbij vraagt de markt momenteel om een andere (nieuwe) benadering van de klant.
- Bouwers willen meedoen met CPO groepen om werknemers aan het werk te houden. In de krappe bouwmarkt zoekt men ook naar (nieuwe) mogelijkheden om opdrachten te verkrijgen, inclusief een mogelijke achtervangrol.
- Rijksoverheid met expertteam Eigenbouw.

Welke factoren zijn van invloed?

- Locaties/CPO-kavels (hoe beschikbaar en geschikt);
- Lokale bouwregels, -voorwaarden (hoe duidelijk en aantrekkelijk);
- Grondprijzen (hoe duidelijk en aantrekkelijk);
- Lokale en regionale visie en bouwbeleid rond CPO (of en hoe aanwezig);
- Servicegerichte ambtelijke uitvoeringsorganisatie (of en hoe aanwezig);
- Kennis en kunde rond CPO-mogelijkheden binnen collectief, gemeente en overige partijen (of en hoe aanwezig);
- CPO-ontwikkel en -bouwtraject (lengte, complexiteit, duidelijkheid);
- Financieringsmogelijkheden en inbreng van eigen middelen initiatief- en planontwikkelingsfase (beschikbaarheid en complexiteit);
- Regelen van achtervangpartij;
- Financieringsmogelijkheden realisatiefase voor eigenbouwers (beschikbaarheid en complexiteit, specifieke aandacht voor starters, ZZP'ers, doorstromers en collectieven);
- Rijksregeling rond fiscaliteit en hypotheekaf trek (hoe beschikbaar, eenduidig, aantrekkelijk);
- Leefbaarheid van een wijk en kwaliteit van het omliggend vastgoed;
- Hoe waarde vast zijn huizen in de omgeving.

Modelmatige samenhang van actoren en factoren

Collectieven:

- Collectieven vormen zich vanuit een gezamenlijk ideaal (o.a. start eigen woningbezit, zorgbehoefte, culturele identiteit of duurzaamheid) (collectief duurzaam);
- Collectieven komen tot stand door de aantrekkelijkheid van een beschikbare kavel. (kans op minder duurzaam collectief);
- Collectieven kunnen worden gevormd door deelnemers te selecteren en rekening te houden met motivatie, financiële mogelijkheden en evenwichtigheid van de groep. Een gemeente lijkt de meest aangewezen actor om deze selectie uit te voeren. (collectief duurzaam);
- Collectieven kunnen ook ontstaan via een digitaal platform. Het is niet bekend hoeveel collectieven op deze wijze ontstaan en onderhouden blijven.

Gemeenten

- Zij hebben de grootste invloed op duidelijkheid in het CPO-beleid. Door vooraf duidelijkheid over CPO-trajecten te geven, verkorten gemeenten het ontwikkeltraject en dragen zij bij aan het vasthouden van (potentiële) deelnemers.
 - Duidelijk zijn over beschikbare bouwkavels voor CPO;
 - Duidelijk zijn over grondprijzen;
 - Duidelijk zijn over bouwvoorwaarden voor CPO.

Financiers

- Traditionele financiers
Zij houden CPO tegen, door het niet verstrekken van hypotheek(en) of uitsluiten van mogelijkheden tot voorfinanciering;
- Architecten en bouwers
Zij zijn steeds meer geneigd zelf aandeel te nemen in de voorfinanciering dan wel in het CPO zelf;
- Overheden
Zij kunnen via subsidieverstrekking, leningsfaciliteiten en garantstelling een deel van de ervaren risico's weg- of overnemen.

Kennisoverdracht

- Overheden (Rijk, Provincie en gemeenten)
 - Zij hebben baat bij toegankelijke en onafhankelijke CPO-kennis voor potentiële eigenbouwers vanwege hun wettelijke taken en beleidsopgave;
 - Zij hebben baat bij delen van kennis: lokale data over vraag en aanbod, praktische voorbeelden en bewezen organisatorische CPO-aanpakken.
- CPO-adviesbureaus
 - Zij dragen selectief bij aan het verspreiden en toepassen van die kennis, maar vanwege commercieel belang kunnen zij niet gebaat zijn bij volledige transparantie en keuzevrijheid van de eindgebruikers;
 - Zij hebben niet direct baat bij bovenlokaal overzicht en het delen van kennis.

Conclusie:

Onderzoek wijst uit dat op dit moment de volgende factoren bepalend zijn voor het slagen van CPO-projecten:

- Duidelijkheid over locaties (beschikbaarheid en mogelijkheden voor CPO).
- Duidelijkheid grondprijzen.
- Duidelijkheid bouwvoorwaarden.
- Beschikbaarheid en complexiteit van financiering van de initiatief-, plan- en realisatiefase.
- De toegankelijkheid van onafhankelijke kennis over CPO (m.b.t. alle hierboven genoemde punten).

4 Kennisbijeenkomst IPO en expertisecentrum eigenbouw, 26 april 2013

Jaarlijks organiseert het Rijk voor provincies een kennisbijeenkomst over het onderwerp CPO. Op 26 april 2013 waren bijna alle provincies aanwezig.

De eerste resultaten van de evaluatie van het CPO-beleid in Noord-Holland stonden op de agenda. Tijdens de bijeenkomst kwamen de grote verschillen aan de orde op het gebied van CPO in de diverse provincies. Een provincie als Noord-Brabant heeft te maken met gemeenten die over veel bouwkavels kunnen beschikken, waarbij er in de provincies in het westen amper bouwkavels beschikbaar zijn. Ook de beleidsmatige inzet op CPO verschilt per provincie. De provincie Noord-Brabant geeft veel kleine subsidies in de initiatieffase, terwijl de provincie Zuid-Holland helemaal geen CPO-beleid heeft en alleen gemeenten in Zuid-Holland zich bezig houden met CPO. De financiële bijdrage die de provincie Noord-Holland verstrekt aan CPO is relatief laag in vergelijking met andere Provincies die CPO-beleid voeren. Noord-Holland is op dit moment de enige die leningen voor CPO-verstrekt.

In de meeste provincies is het gemeentebeleid m.b.t. grondprijzen een belemmerende factor voor CPO. De hoogte van de grondprijzen wordt gezien als één van de belangrijkste instrumenten om CPO binnen gemeenten te stimuleren of demotiveren. Vaak vallen onderhandelingen tussen de wethouder grondexploitatie en de wethouder wonen uit in het nadeel van CPO.

In het algemeen vinden eindfinanciers van woningen het verstrekken van financiering aan een collectief te risicovol. Zo snel mogelijk in de voorfase individuele rechten en plichten opstellen, lijkt hier enig soelaas te bieden.

Zelfbouwconcept in Almere: “Ik bouw betaalbaar in Almere” (IbbA), is door de gemeente opgezet als catalogusbouw in het groot. Zo’n 40 bouwbedrijven bieden een ruime keuze in kwalitatief goede woningen met een vaste lage prijs (tot ca. € 125.000), daarbij komen de kavelkosten van ca. €55.000. Bij afname van een blok van 6 woningen kan de bouw starten. Voor de financiering van de woning gaat het concept uit van aansluiting op bestaande (tijdelijke) regelingen, zoals de grenzen in de Nationale hypotheek Garantie (NHG) en landelijke starterslening. Zelfbouw is daarmee ook bereikbaar voor inkomensgroepen tot modaal. Sinds 2009 wordt met de IbbA regeling een deel van de financiering tijdelijk overgenomen door een andere partij. De koper moet minstens 60% van de financiering op kunnen brengen. Het model “Ik bouw betaalbaar” is op grote schaal succesvol toegepast in Almere. Recentelijk is de regeling vernieuwd. Belangrijkste vernieuwing is dat de regeling nu gekoppeld is aan de reeds bestaande starterslening van SVn en geborgd met Nationale Hypotheekgarantie. De nieuwe regeling is overal toepasbaar.

De gemeente Nijmegen heeft het Zelfbouwconcept uit Almere overgenomen. Nijmegen heeft echter in de aanbesteding een nog lagere prijs voor de woningen kunnen bedingen.

4.2 BELEIDSCONTEXT: MATE VAN INVLOED VAN PROVINCIE

Gemiddeld vraagt een CPO-ontwikkeling circa 2,5 jaar aan voorbereidingstijd voordat een collectief tot realisatie van de woningen kan over gaan. Van de 20 aanvragen waarbij de provincie vanaf 2012 betrokken is, kan redelijkerwijs pas vanaf 2015 gerealiseerde woningen worden verwacht. Deze 20 aanvragen betreffen (maximaal) 437 woningen. Elk collectief is gevraagd bij de subsidieaanvraag een intentieverklaring van de betreffende gemeente mee te sturen, waarbij de gemeente verklaart positief te staan tegenover de CPO-bouwaanvraag.

De provincie Noord-Holland heeft op de uiteindelijke realisatie van CPO-woningen maar beperkt invloed. Onderzoek²³ en experts maken duidelijk dat realisatie van CPO-woningen vaak wordt bemoeilijkt door gemeentelijk beleid. Het instrumentarium van de Provincie op het gebied van CPO beperkt zich tot het verstrekken van subsidie en leningen aan collectieven.

Experts geven aan dat doordat het CPO-beleid nu relatief los staat van het overige woonbeleid, de achterliggende doelen van meer consumenteninvloed op het aanbod en meer betaalbare goede eigen woningen uit beeld kunnen raken. CPO loopt hierdoor het risico te verworden tot een doel an sich, terwijl het is bedoeld als een methode c.q. instrument om de doelen te bereiken.

De provincie is voor het slagen van CPO-beleid voor een groot deel afhankelijk van derden:

- **Geschiede CPO-locaties in gemeenten:**
Het merendeel van Noord-Hollandse gemeenten zitten nog in een bewustwordings- en verkenningfase van een mogelijk CPO-beleid. De beleidsmatige mogelijkheden van een CPO-locatiebeleid en de overwegingen van een aangepast grondprijzenbeleid staat bij velen nog in de kinderschoenen. Op dit moment zijn CPO-locaties vaak relatief duur, hebben ze een onaantrekkelijke ligging of zijn helemaal niet voorhanden.
- **Gemeentelijke bestemmings- en bouwvoorwaarden :**
Bij nieuwbouw hebben gemeenten vooraf niet altijd de planologische uitgangspunten volledig helder. Voor het behoud van interesse van een zelfbouwgroep is het van belang om vooraf een duidelijk beeld te hebben van procedures, bouw mogelijkheden, planning en kosten. CPO in bestaande bouw heeft als voordeel dat de planologische uitgangspunten vaak al duidelijk zijn. Met name gemeenten buiten Noord-Holland hebben de ervaring dat het succesvol is om te werken met eenvoudige regels en deze vast te leggen in een zogenaamd “kavelpaspoort” van max. 1 A4.
- **Organisatiegraad van CPO-beleid bij gemeenten:**
Een CPO-aanvraag is anders dan een bouwaanvraag bij traditionele woningbouw. CPO en eigenbouw is kleiner, meer divers en dynamischer. Het vraagt ook om een andere behandeling door gemeenten. Veel ambtenaren zijn gewend om te praten op het niveau van een ontwikkelaar/bouwer en niet op het niveau van een particulier. N.B. gemeenten als Den Haag/ Almere hebben de ambtelijke organisatie zo ingericht dat zij eigenbouw inclusief CPO goed kunnen faciliteren, zonder de verantwoordelijkheden van de bouwgroep over te nemen.
- **Achtervang en financiering**
 - Financiers zijn terughoudend in het verstrekken van leningen aan CPO-collectieven. Zij ervaren de check op financiële achtervangconstructies met bijvoorbeeld een aannemer als (te) arbeidsintensief.
 - Financiers zijn ook terughoudend in het verstrekken van individuele leningen aan starters, ZZP'ers, en doorstromers.
 - Corporaties zijn in de huidige tijd met beperkte investeringsmogelijkheden terughoudend als het gaat om de rol van achtervangpartij of als initiatiefnemer.
- **Groepsvorming en groepsbehoud onder belangstellenden voor CPO:**
Het potentieel aan mensen, dat bewust met elkaar een langdurig ontwikkel- en bouwtraject in wil gaan, is en blijft klein. Gericht onderzoek naar de latente behoefte in Noord-Holland heeft niet plaatsgevonden. Hoe duidelijker het ontwikkel- en bouwproces, hoe meer mensen belangstelling hebben. Gemeenten moeten helder communiceren over de definitie CPO en welke doelgroep het betreft (starters, zorgbehoefte, etc.). Als het ontwikkelproces langer duurt, neemt de kans toe dat de groep uit een valt, met name die groepen die niet vanzelf tot stand zijn gekomen.
- **Groepsvorming in Amsterdam vraagt een status aparte:**
Provinciaal stimuleren van collectievorming blijkt in Amsterdam niet nodig. Het Amsterdamse beleid, het grote potentieel aan zelfbouwers en de aantrekkelijkheid van de locaties zorgt voor snelle en steeds wisselende collectievorming. Begin 2013 vormden zich voor één locatie ruim 20 collectieven.

Conclusie:

De provincie is voor de realisatie van woningen met CPO als ontwikkelmethode afhankelijk van gemeenten, corporaties en financiers. Er zijn op dit moment geen afspraken met deze partijen over resultaatverplichtingen rond het CPO-initiatief als de provincie tot subsidiëring overgaat. Hierdoor is niet geborgd dat een collectief de beoogde CPO-woningen ook kan gaan bouwen. Met name bij gemeenten is nog winst te behalen in kennisontwikkeling, beleidsvorming, organisatie en processen (snelheid). Als gemeenten beter aansluiten op CPO-behoefte zullen waarschijnlijk meer collectieven starten en tot daadwerkelijk bouwen over (kunnen) gaan. Het huidige provinciale instrumentarium werkt voor gemeenten nu vrijblijvend. Geschikte locaties, transparante bouwvoorwaarden en reële grondprijzen zijn voor CPO-collectieven daarmee geen vanzelfsprekendheid.

5 Landelijke Praktijkdag Eigenbouw, ministerie BZK/Wonen, 6 juni 2013

Het ministerie BZK/Wonen organiseerde dit jaar een praktijkdag Eigenbouw.

Meer dan 300 bestuurders, gemeente ambtenaren, vertegenwoordigers van woningcorporaties en bouw- en adviesorganisaties hoorden Minister Stef Blok van Wonen zeggen dat: “eigenbouw de maatschappij heel veel goeds brengt. Er liggen enorme kansen en ook financieel is het nu een logische oplossing. Dus grijp die kans, want uw stad wordt er beter op.”

Eigenbouw leeft en groeit, maar zit duidelijk nog in de pioniersfase. Het merendeel van de gemeenten, maar ook architecten, eigenbouwers, financiers en beleidsmakers, zoeken hun weg op het soms nog onontgonnen terrein. Dat bleek uit de kritische vragen tijdens de plenaire bijeenkomst en tijdens de deelsessies met ervaringsdeskundigen.

Iedereen zoekt nog naar zijn rol, want oude werkwijzen – van zowel het ambtelijk apparaat als financiers en architecten – werken niet meer in het traject van eigenbouw. Klantgerichtheid, intensieve communicatie, begeleiding en vertrouwen is er nodig tijdens het traject van eigenbouw.

Wethouder Bouwen en Wonen Marnix Noorden van Den Haag gaf toe dat hij voor het onderwerp eigenbouw voor het eerst in zijn carrière een bestuurlijke verordening richting het ambtelijk apparaat had afgegeven om duidelijk te maken hoe belangrijk hij dit vond. “De organisatie moet en zal kunnen dealen met individuele of kleine groepen van woonconsumenten, aan de gemeente mag het niet liggen.”

In één van de workshops stonden de mogelijkheden centraal van (w)RO-instrumentarium, zoals het exploitatieplan bij bestemmingsplannen. Gemeente Deventer heeft hiermee projecten met seriebouwgrond van ontwikkelaars, bij uitblijven van realisatie, succesvol kunnen omzetten naar individuele kaveluitgifte.

Voor een volledig verslag, film en factsheets uit de workshops zie [landelijke Praktijkdag Eigenbouw 2013](#)

ONTWIKKELINGEN WONINGMARKT²⁴

5.1 DE BOUWCRIISIS EN CONSUMENTENVRAAG

Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod is één van de speerpunten in de Provinciale Woonvisie 2010. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap is een van de ontwikkelmethoden om de consument centraal te stellen. Op dit moment hebben de marktontwikkelingen meer invloed op de afstemming tussen vraag en aanbod dan met de CPO-ontwikkelmethode wordt bereikt. Bij CPO is de invloed van de consument weliswaar maximaal, maar het aantal woonconsumenten dat voor dit traject kiest, is relatief klein.

In de huidige marktsituatie moeten projectontwikkelaars en architecten de consumentenvraag wel centraal stellen om woningen verkocht te krijgen. Experts stellen vast dat de invloed van de consumenten op hun woning en woonomgeving de laatste jaren aanzienlijk is vergroot. Zij veronderstellen dat hier sprake kan zijn van een blijvende situatie en spreken van verandering van een tijdperk. Toch blijft het lastig voor sommige doelgroepen een geschikte woning te vinden. Dit geldt met name voor oudere één- en twee persoonshuishoudens, starters en zorgvragers. Met name de eerste en laatste categorie nemen op basis van prognoses de komende jaren fors toe.

Landelijk wordt het bredere eigenbouw – alle vormen van in meer of mindere mate van zelfbouwen-beleidsmatig beschouwd als een groeiend en blijvend marktsegment. In de huidige tijd waarin gronden wel afgeboekt moeten worden, liggen er veel kansen voor eigenbouw inclusief CPO. Uit voorbeelden blijkt dat particulieren bereid zijn te investeren in hun woning en directe leefomgeving en met goede oplossingen te komen.

Gemeenten en architecten, die voor de evaluatie zijn gesproken of op kennisbijeenkomsten zijn gehoord, blijven CPO zien als een interessante prikkel in een vraaggestuurd woonbeleid. Gemeenten hebben interesse in CPO vanuit hun belang de lokale woningbouw weer op gang te brengen.

Binnen de context van de crisis zien we dat CPO projecten vaker ontstaan op initiatief van architecten of procesbegeleiders. Volgens de provinciale definitie zijn dit al snel particuliere medeopdrachtgevers. Zij verwerven een pand of locatie en zoeken daar vervolgens een collectief bij. Bij “traditionele CPO” ontstaat er een groep en zij gaan op zoek naar een bouwlocatie en zoeken daar zelf een passende deskundige bij. In de vorm waarin een professionele partij het initiatief neemt, heeft het collectief doorgaans beperktere keuzevrijheid bij het kiezen van een begeleider, ontwerper en bouwer.

5.2 DE BETAALBAARHEID VAN WONINGEN

Recente cijfers van het CBS en het kadaster tonen aan dat door de marktontwikkelingen huizenprijzen gemiddeld 20% zijn gedaald ten opzichte van 2008. Het NIBUD geeft aan dat in vergelijking met 2009 de koopkansen zijn verbeterd. Door een lagere koopsom, minder overdrachtsbelasting en een lagere hypotheekrente kan een betere woning worden gekocht dan in 2009.²⁵ Betaalbaarheid is één van de speerpunten in de provinciale Woonvisie en één van de redenen om CPO projecten financieel te ondersteunen.

24 Onderzoekbronnen: vakliteratuur, onderzoek(sverwijzingen) en experts

25 Zie ook bewerking CBS en NIBUD-reeksen 2009-2012 op www.woningmarkt cijfers.nl, rapport 2012, februari 2013.

Bij de CPO-trajecten werkt men met een vastgesteld beschikbaar budget. Het beschikbare budget van de woonconsument is hierbij leidend. Elke vorm van besparing wordt omgezet in meer kwaliteit. De geraadpleegde experts voor deze evaluatie vinden het lastig te beoordelen in welke mate algemene ontwikkelingen op de woningmarkt van invloed zijn op bestaande en nieuwe CPO-projecten. Zij stellen wel vast dat ook in de reguliere woningbouw kwaliteit, gestimuleerd door regelgeving en consumentenvraag, op een hoger plan komt te liggen.

5.3 PRIJS/KWALITEIT VERHOUDINGEN VAN WONINGEN

De prijs van een woning wordt bepaald door de vraag, vloeroppervlak, locatie, beschikbaarheid en de prijs/kwaliteit van de omliggende bebouwing. De kwaliteit van een woning wordt onder meer bepaald door de regelgeving/bouwvoorschriften, het beschikbare bouwbudget en de prijsstelling van de omliggende bebouwing.

Het recente Parlementair onderzoek Ontwikkeling Huizenprijzen beschrijft vanuit het verleden een prijsopdrijvende werking van woningen via de schaarste van gronden en een restrictief woningenbeleid door zowel rijk, gemeenten provincies. Met name VINEX, kantoren en bedrijventerreinen hebben in het verleden bewust meer ruimte gekregen. In de stedelijke gebieden in het westen van Nederland heeft dit de woonprijzen het meest beïnvloed.²⁶ Juist in deze gebieden is ook op de langere termijn nog een toenemende vraag naar woningen te verwachten.²⁷ Inmiddels zijn de huizenprijzen met meer dan 20% gedaald en is ook de markt voor kantoren en bedrijventerreinen in verandering. In welke mate dit door gaat werken in het beschikbaar komen van locaties en daling van grondprijzen is lastig te voorspellen. Het Parlementair Onderzoek constateert een ondoorzichtige markt als het gaat om grondprijzen en geeft aan dat de beschikbaarheid van informatie over de ontwikkeling van prijs/kwaliteit verhoudingen van woningen ontbreekt. Het onderzoek beveelt meer verdieping aan op deze thema's, mede om woonconsumenten in hun afwegingen voor huur, projectkoop of (collectief) eigenbouw beter te kunnen ondersteunen.

Conclusie:

Op dit moment hebben de marktontwikkelingen meer invloed op de afstemming tussen vraag en aanbod dan met de CPO-ontwikkelmethode wordt bereikt.

De betaalbaarheid van woningen is de afgelopen jaren meer verbeterd door de bouwcrisis dan met CPO. Betaalbaarheid voor speciale groepen met achterstand op de woningmarkt was één van de aanleidingen voor het provinciale CPO-beleid. Niet duidelijk is in hoeverre de algemene tendensen naar meer betaalbare geschikte woningen van toepassing zijn voor speciale doelgroepen.

Door het ontbreken van informatie over prijs/kwaliteit verhoudingen van woningen, kan niet worden onderzocht of CPO-projecten een ander kwaliteitsniveau hebben dan reguliere woningbouwprojecten.

Bij elkaar maken context en ontwikkelingen het weinig aannemelijk dat het op dit moment provinciale CPO-beleid optimaal effectief is/zal zijn.

26 Parlementair Onderzoek Huizenprijzen: deelonderzoek actoren en factoren, maart 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 194, nr. 3.

27 Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses, ABF-research in opdracht van Ministerie BZK/Wonen, oktober 2011.

TOEKOMSTIGE MOGELIJKHEDEN CPO-BELEID PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Op basis van de onderzoeksbevindingen, analyse door het provinciale Team Wonen en een externe reflectie op het onderzoek door experts van de verschillende betrokken partijen, zijn de volgende aanbevelingsrichtingen onderkend:

CPO blijft onder de noemer “klein , maar fijn” een prikkelend en uitiem vraaggericht instrument in het woonbeleid van de provincie.

- De uitvoeringregeling CPO zou voor meer resultaat kunnen worden toegespitst op specifieke doelgroepen en/of locaties.
- De provincie kan haar rol als kennismakelaar verder uitbreiden, aangezien dit voorziet in een behoefte.
- De provincie zou een sturende rol kunnen vervullen om helderheid te krijgen in gemeentelijk CPO-beleid. Vanuit de markt is hier veel behoefte aan.

6.1 UITVOERINGSREGELING CPO

- Blijven aanjagen van gemeenten via collectieven, maar meer focussen op specifieke doelgroepen:
 - Starters
 - Zorgvragers
 - Oudere één- en twee persoonshuishoudens
 - Doelgroep met ideële overwegingen (duurzaamheid, woongroepen, etc.)
- Zo lang voor-financiering nog niet door anderen, lees hypotheekverstrekkers, wordt overgenomen, dat als provincie blijven aanbieden.
- Afwegen om de voor-financieringsmogelijkheden per woning te verhogen, in aansluiting op landelijke gemiddelden.
- Onderzoeken of met voor-financiering eventueel combinaties mogelijk zijn met andere financieringsbronnen zoals bijvoorbeeld de opzet van een IbbA-regeling in Almere, die nu ook landelijke navolging heeft.
- Als provincie uitdragen dat het beleid gericht is op collectieve eigenbouw in allerlei vormen en dat daarin de aantoonbare keuzevrijheid v/d toekomstige bewoners leidend zijn in de overweging om subsidie toe te kennen.
- Afzien van het breed faciliteren van Amsterdamse collectievorming. Amsterdamse collectieven aan wie een locatie is toegewezen zouden achteraf subsidie aan kunnen vragen over de gemaakte kosten in de initiatieffase (rechtsgelijkheid). De leningsfaciliteit voor de planontwikkeling zou voor de Amsterdamse collectieven niet af moeten wijken van de rest van de provincie.

6.2 PROVINCIE ALS KENNISMAKELAAR

- Omdat veel CPO-initiatieven vastlopen binnen gemeenten door een gebrek aan kennis over CPO, zou de provincie actief de CPO-kennis bij gemeenten moeten vergroten. Het overbrengen van deze kennis zou kunnen worden geïntegreerd in rol woonregisseurs van de provincie.
- Gemeenten en andere partijen meer prikkelen door hen te confronteren met (regionale en lokale) kennis van vraag en aanbod. Volgens ervaringsdeskundigen is er namelijk voor CPO een latente behoefte, die gemeenten vaak onvoldoende in beeld hebben.
 - Verken de mogelijkheid van een provinciaal en/of regionaal (digitaal) platform waar vraag en aanbod rond CPO bij elkaar komen.
 - Koppel het ophalen en uitwisselen van goede voorbeelden aan de rol van regionale woningbouwregisseurs in het team Wonen door hen interessante projecten te laten monitoren en knelpunten in de regionale afstemming van vraag en aanbod te agenderen.
 - Eventueel zou de provincie periodiek bijeenkomsten kunnen organiseren met alle betrokkenen in de regio om knelpunten in de (eigenbouw)productie te bespreken. Waarbij het uitgangspunt zou moeten zijn zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande overlegstructuren.
- De provincie zou meer gebruik kunnen maken van regionale en landelijke initiatieven om CPO bekendheid te geven. (woonprogramma's, tijdschriften, Funda, WIKAZA)
- Verkennen of RAP-afspraken mogelijk zijn over:
 - Uitwisselen van ervaringen met het begeleiding van CPO-projecten.
 - Regionale catalogusbouw a la IbbA.

6.3 STURENDE ROL PROVINCIE

- Aansturen bij gemeenten op het beschikbaar stellen van bestaande bouw voor CPO (al dan niet klushuizen) hetgeen past binnen de visie van de provincie op binnenstedelijk ontwikkelen. Herontwikkeling van bestaande bouw past ook bij de transformatieopgave van veel gemeenten.
- RAP-afspraken maken over:
 - Beschikbaar stellen van passende CPO-locaties door gemeenten en corporatie.
 - Mogelijkheden van binnenstedelijk bouwen.
 - Acceptabele en eenvoudige gemeentelijke ruimtelijke kaders met eenduidige regels over o.a. bouwhoogte, rooilijn, functie en bij voorkeur welstandsvrij.
- Vanwege de huidige grote vrijblijvendheid in het instrumentarium zijn veel gemeenten niet voorbereid op CPO-projecten. De provincie zou het CPO-beleid van gemeenten meer kunnen sturen, hiervoor zou kunnen worden aangehaakt bij kerntaken RO en bijbehorend instrumentarium.
 - Afspraken maken over CPO-locaties bestaand bebouwd gebied.
 - Afspraken maken over percentage CPO-locaties in plannen voor uitbreiding bebouwd gebied.
 - In het exploitatieplan zou kunnen worden opgenomen dat projecten met seriebouwgrond van ontwikkelaars, bij uitblijven van realisatie, kunnen worden omgezet naar individuele kaveluitgifte, waardoor er mogelijkheden ontstaan voor CPO.
- Aanspreken en onderhouden van de convenantafspraken met corporaties onder de vlag "Kracht door Verbinding" in NHN. Vooral nog aan blijven sturen op de rol van corporaties als achtervangpartij en locatieaanbieder. Zij kunnen een nuttige bijdrage leveren aan CPO, ook bv. als procesbegeleider.

ONDERZOEKSOPZET

Onderzoeksopzet

Gedeputeerde Staten (GS) hebben bij de vaststelling van de Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap Noord-Holland 2012 (UvR CPO) toegezegd deze regeling na een jaar te evalueren.²⁸ In februari 2013 hebben Provinciale Staten het Evaluatiekader Subsidies vastgesteld dat vraagt om evaluatie van subsidies op zowel prestaties als effecten uit te voeren. De werkingsperiode van de CPO-regeling is echter vrij kort om de effectiviteit daadwerkelijk aan te tonen. GS hechten er wel aan nu al in lijn met het evaluatiekader te evalueren. Gekozen is daarom, met de UvR 2012 en provinciale rol als kennismakelaar CPO als uitgangspunt, zoveel als mogelijk de context en ontwikkelingen in beeld te brengen waar een collectief initiatief van particuliere opdrachtgevers mee te maken heeft. Met het model van het beleidsveld, dat deze evaluatie hiermee zichtbaar maakt, zijn uitspraken mogelijk over de aannemelijkheid van de effectiviteit van de regeling 2012. De voor deze evaluatie geraadpleegde experts geven aan, dat ook bij een effect-evaluatie van het provinciale CPO-beleid sinds 2008, 2012 een grensjaar zal blijken. De eerste jaren is de CPO-ontwikkeling namelijk sterk beïnvloed door de woningmarkt- en bouwcrisis, die na 2008 steeds manifester werd. Uitspraken over de effectiviteit van het totale beleid zouden ingeperkt zijn door de effecten van deze crisis. Eind 2011 lijkt enige stabilisatie en gewenning aan deze omstandigheden te hebben plaatsgevonden.

Onderzoeksvragen

De centrale vragen in dit evaluatieonderzoek luiden:

1. "In hoeverre draagt Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) als ontwikkelmethode bij aan de doelstelling en de beleidsspeerpunten van de provinciale Woonvisie "Goed Wonen in Noord-Holland 2010-2020."²⁹;
2. Wat zijn de resultaten van de Uitvoeringsregeling CPO 2012 (initiatieffase en planontwikkeling);
3. Welke leerpunten zijn, gezien het vroege evaluatiemoment, hieruit af te leiden:
 - voor de huidige regeling;
 - voor de invulling van de kennisrol rond Wonen door de provincie Noord-Holland.

Om uitspraken over de aannemelijkheid van de effectiviteit van de regeling mogelijk te maken kijkt de evaluatie ook naar:

4. Wat is de beleidsmatige context, waarin een CPO-initiatief dat door de provincie is gefaciliteerd opereert;
5. Welke ontwikkelingen zijn op dit moment van invloed op de doelstellingen die provincie met CPO nastreeft.

²⁸ GS-besluitenlijst, 20 maart 2012, agendapunt 4.

²⁹ De doelstelling van de provinciale Woonvisie luidt: In 2020 beschikken de inwoners van Noord-Holland over voldoende woningen met een passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu. Speerpunten hierin zijn: 1) Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor alle consumenten, specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning. Hierin is besloten de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen, 2) Verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners, 3) Verbeteren van de duurzaamheid van het woningaanbod en de woonomgeving.

Onderzoeksaanpak

- Reconstructie CPO beleidsmodel op basis van beleidsdocumenten, onderzoeksliteratuur en verificatie binnen de provinciale organisatie en extern.
- Interne analyse van bestaand beleid.
- Benutten externe expertsessies t.b.v. doelgroepen, achtervang, financiering, rol van gemeenten en landelijke ontwikkelingen.
- Gesprekken met provincies, gemeenten, corporaties, financiers en adviesbureau's en CPO-collectieven.
- Uitvraag bij alle gesubsidieerde collectieven naar hun overwegingen bij vervolg planontwikkeling
- Analyse van de aanvragen op basis van de regeling en teamverificatie plus in beeld brengen van follow-up van projecten.
- Validatiesessie met externe experts.

Onderzoeksverantwoording

- Bronnen:
 - Provinciale Woningbouwmonitor Noord Holland, 2012-2013.
 - Parlementair Onderzoek Huizenprijzen: juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 194, nr. 3.
 - ROMagazine, Ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu, De opmars van private gebiedsontwikkeling, nr.4 april 2013.
 - Toolbox Eigenbouw, van het expertteam eigenbouw, ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties-Wonen, juni 2013.
 - Jaarverslag expertteam eigenbouw 2012, Agentschap NL, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, april 2013.
 - Co-creatie en (C)PO, hype of panacee voor de woningmarkt?, Jan Rutten in Buildingbusiness februari 2013.
 - Hoezo crisis in de woningbouw, Goede initiatieven in moeilijke tijden, Voorbeeldbundel, Provincie Gelderland, 2012.
 - Eigenbouw: kansen voor corporaties, DSP-groep in opdracht van ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, juli 2012.
 - Nieuwbouw in de toekomst: meer keuzevrijheid en slimme begeleiding voor de woonconsument, Nirov, Nieuwbouw Nederland en marketingbureau DBMI, januari 2012.
 - Collectief Particulier Opdrachtgeverschap in de provincie Noord-Holland, evaluatieonderzoek naar de Uitvoeringsregeling CPO Noord - Holland 2008 - 2010, BMC mei 2011.
 - Bouwen met Burgers, Handboek CPO voor gemeenten, versie Provincie Noord-Holland, 2008.
 - Peter Kuenzli, Arie Lengkeek, Urban Jazz, Pleidooi voor de zelfgebouwde stad, Uitgeverij 010, Rotterdam 2004
 - Praktijkdag eigenbouw, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 6 juni 2013
 - Zelfbouwcafé Amsterdam april en mei 2013.
 - Kennisbijeenkomst Eigenbouw, Interprovinciaal Overleg, april 2013
 - Kennisbijeenkomst Bouwend Haarlem 2013, Gemeente Haarlem, 15 maart 2013
 - Kennisbijeenkomst, Klussen op de Klarenstraat, De Alliantie en provincie Noord-Holland, november 2012.
- Geraadpleegde personen:
 - Dhr. G. van den Berg, Financieel adviseur, Bureau CISIO
 - Dhr. M. Bierman, Directeur, TRIODOS bank.
 - Mw. L. Blommesteijn, Medewerker subsidies, provincie Noord-Holland.
 - Dhr. B. Dijkgraaf, Projectleider, My own Home (Midreth)
 - dhr. B. Florian, Initiatiefnemer eigenbouwplatform Wikaza
 - Dhr. A. Kampen, Bouwcollectief, AQUAradius
 - Dhr. M. Kastein, Directeur, De Regie BV
 - Dhr. N. Klopper, Monitorspecialist, provincie Noord-Holland.
 - Dhr. P. Kok, Directeur Public Banking, ABN-Amro.
 - dhr. K. Kupka, Senior beleidsadviseur Woningbouw, Ministerie Binnenlandse Zaken en koninkrijkrelaties.
 - Dhr. M. Levering, Beleidsmedewerker Wonen, Gemeente Castricum
 - Dhr. C. Poldermans, Adviesbureau BMC
 - Dhr. P. Prak, Initiatiefnemer eigenbouwplatform, Wikaza
 - Mw. M. Raap, projectleider team zelfbouw, Gemeente Amsterdam.
 - Dhr. F. Rouers, projectleider CPO, Gemeente Zaandam
 - Dhr. F. Sanders, Directeur CPO-NH
 - Mw. D. Valk, Projectleider CPO, provincie Noord Holland.
 - Mevr. A. Verkoeijen-Bruin, Adviseur Portefeuillemanagement Wooncompagnie
 - Dhr. H. Vos, Expert CPO bij Expertteam Eigenbouw, AgentschapNL.

Onderzoeksbijlagen

- Bijlage 1: Uitvoeringsregeling CPO 2012, provincie Noord-Holland
- Bijlage 2: Verslag expertsessie 20 juni 2013



Fotografie: Nicky Strijken Boudier

CPO REGELING 2012

[Uitvoeringsregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap 2012](#)

of zie hiervoor

www.noord-holland.nl Digitaal loket, /naar subsidies, /actuele subsidies

BIJLAGE

2

VERSLAG EXPERTSESSIE 20 JUNI 2013

BIJLAGE

VERSLAG EXPERTSESSIE 20 JUNI 2013

Reflectie op de onderzoeksbevindingen via expertsessie CPO 20 juni 2013.

Op basis van een voorlopige inhoudsopgave, die was uitgewerkt voor de hoofdbevindingen op basis van het ruwe onderzoeksmateriaal, gaven de experts hun reflectie en input op de ontwikkeling van CPO in de provincie Noord-Holland. Aanwezig waren vertegenwoordigers van een collectief particulier initiatief, gemeenten, CPO-adviesbureaus en CPO-ondersteunende stichtingen (CPO-NH, WIKAZA). Daarnaast waren er een ontwikkelaar (My Own Home), architecten en het landelijke expertteam Eigenbouw (ministerie BZK/WONEN).

Tijdelijke of structurele marktsituatie

Allereerst is ingebracht dat aandacht voor het huidige tijdsgewricht niet in de evaluatie mag ontbreken." Het consumentenvertrouwen is relatief laag en kredietverlening is moeizaam. Is er sprake van een tijdelijke terugvalsituatie in de projectontwikkeling en markt vraag of is er sprake van een transitie naar meer kleinschaligheid en eigen burger initiatief? In beide gevallen maakt het het evalueren van de eerdere gestelde doelen en beleid door de provincie lastig. Deze situatie plaatst ook de vervolgstappen van beleid in een zekere mate van onzekerheid. Daarnaast maakt Amsterdam de Noord-Hollandse situatie bijzonder. Demografisch gezien is de regio Amsterdam (SRA) in Nederland de komende decennia één van de weinige gebieden waar nog een "ouderwetse" productieopgave ligt voor een toenemende bevolking. Voor het merendeel van gemeenten zal een situatie van bevolkingsdaling en transformatie tot in ieder geval 2040 aan de orde zijn. Dat neemt niet weg dat de stad/gemeente Amsterdam wel een hoge ambitie tav zelfbouw heeft geformuleerd vanuit het bevorderen van de consumentvraag in het wonen.

Betaalbaarheid door CPO en/of woningmarktcrisis vergroot

Een aantal experts kan zich maar ten dele vinden in de voorlopige analyse dat de woningmarktcrisis meer heeft gedaan voor betaalbaarheid van woningen dan de inzet van CPO als ontwikkelmethode. De vergrote invloed van de woonconsument op de huidige planontwikkeling staat buiten kijf. De verruimde betaalbaarheid ligt volgens de experts genuanceerder en staat regelmatig ter discussie. Volgens het NIBUD (juni 2013) is de prijsvorming van (nieuwbouw)woningen in relatie tot de leenfaciliteiten op de reguliere woningmarkt sinds 2008 niet zo gunstig geweest voor (door)starters. De CPO-plannen die de provincie tot nu toe heeft ontvangen laten een stijgende gemiddelde prijs van woningen zien. In zijn algemeenheid kan dit volgens de experts gelden, maar bij CPO ontstaat een trade-off tussen betaalbaarheid en kwaliteit. Een aantal experts geven aan dat ook nu de verwachting is, conform eerdere ervaringen, dat een kwalitatief betere woning en woonomgeving tot stand komt gegeven hetzelfde (gelimiteerde) budget. Om de conclusie beter te kunnen funderen is meer en specifiek onderzoek nodig.

Veel afhankelijkheden bij CPO-realisatie

De afhankelijkheid van derden -gemeenten en financiers- die uit het onderzoeksmateriaal naar voren kwamen onderschreven de experts in hoofdlijnen. Samen met collectieven is de provincie Noord-Holland voor daadwerkelijke CPO-realisatie afhankelijk van:

- Aanwijzen geschikte locaties door gemeenten en/of corporaties
- Duidelijkheid in lokale bouw- en bestemmingsvoorwaarden door gemeenten
- Helderheid over lokale grondprijzen door gemeenten
- Organisatie gemeentelijk CPO-beleid
- Financiers en achtervangconstructies bijvoorbeeld door corporaties of aannemers
- Groepsvorming en behoud, de groepsdynamiek en invloeden door o.a. bovenstaande afhankelijkheden.

Het aanwezige collectief kan elke geconstateerde afhankelijkheid beamen. Het is de werkelijkheid die zij al meer dan 7 jaar ervaren. Voor een deel van de experts behoeven deze bevindingen enige nuancering:

Beschikbaar stellen van kavels is niet altijd een mogelijkheid voor gemeenten. Vanuit het verleden liggen er soms nog bouwclaims van o.a. ontwikkelaars op gronden of de kavels zijn überhaupt niet in het bezit van gemeenten. Hier wordt tegenover gezet dat steeds meer bezitters van bouw kavels door de marktsituatie mee willen werken aan een alternatieve invulling van eerdere projecten. Ook de groeiende kennis en ervaring met het instrumentarium van de

Wet RO helpt om bouwclaims om te zetten in bouwactiviteiten. Het vraagt een langere adem, maar het RO-proces starten zet partijen soms al in beweging. Bij-effect is ook dat, éénmaal deze weg bewandeld, het marktpartijen duidelijk is dat het risicodragend beheren van bouwgronden bij overheden niet zonder gevolgen voor hen blijft als zij niet tot bouwactiviteiten kunnen overgaan.

Duidelijke bouw- en bestemmingsplannen perken mogelijkheden ook in. Het moet gaan om het zoeken naar evenwicht tussen duidelijkheid om mensen te interesseren en binden aan een kavel en flexibiliteit die recht doet aan de gewenste invloed van de vragers. En wat de overheid zelf als doelstellingen heeft geformuleerd

Achtervang door met name corporaties is geen gemeengoed geworden, met name in Noord-Holland Noord hebben enkele CPO collectieven problemen ervaren met het vinden van een corporatie als achtervangpartij. Zonder in te gaan op de precieze gevallen wordt vanuit de corporatie aangegeven dat door de taken en verantwoordelijkheden van corporaties deze mogelijkheden in relatie tot CPO beperkt zijn. Primair zijn corporaties er voor mensen met een lager inkomen die niet op eigen kracht in de markt in hun huisvesting kunnen voorzien. Om huisvesting betaalbaar te houden voor mensen met een lager inkomen, is het noodzakelijk om een maximum te stellen aan de stichtingskosten van een woning. Daarnaast is het bij achtervang van belang dat een woning verhuurbaar is, waarin door middel van het programma van eisen van de woning moet worden voorzien. Als deze beperkingen van corporaties niet bekend zijn bij collectieven en/of gemeentes is het voorstelbaar dat het afwijzen van een aanvraag tot achtervang tot teleurstellingen leidt. Om inzicht te geven in de mogelijkheden en beperkingen bij achtervang hebben de corporaties van Kracht door Verbinding een document opgesteld met daarin algemene richtlijnen waaraan projecten moeten voldoen, omdat het bieden van achtervang voor hen anders niet te verantwoorden is. Zowel het landelijk expertteam, als over de provincie heen werkende CPO-adviesbureaus, zien verschillen tussen regio's. Inmiddels is door het rijksbeleid rond bijdrageheffingen en scheefhuren de achtervangconstructie voor corporaties verder ingekaderd.

Een focus en helderheid op wat corporaties wel kunnen bieden/doen in een CPO-traject blijft in de ogen van de experts wel nodig. Voor de provincie kan hier een aanjagende rol blijven bestaan richting de corporaties in samenwerking met het Rijk.

De conclusie n.a.v. deze afhankelijkheden lijkt overigens gerechtvaardigd dat de provincie voor het aanjagen van CPO-beleid meer aansluiting moeten gaan zoeken naar instrumenten die directe invloed op ontwikkelingen bij gemeenten hebben.

- Vast houden aan de vereisten van lokale commitment: geen subsidie zonder inbreng eigen geld van het collectief en/of de gemeente en kavel(s) door gemeente.
- Meer zoeken naar prikkels in het RO-instrumentarium om locaties en kavels beschikbaar te krijgen (voorbeeld van ervaring met exploitatierekening van Deventer).
- Meer gaan werken met resultaatverplichtingen richting gemeenten in plaats van inspanningsverplichtingen

Groot potentieel aan kennis en leren

In het evaluatierapport kan sterker worden aangezet dat er meer te leren - uitwisselen is - van de situaties en aanpakken van andere provincies. De diversiteit is groot. Waarom lijkt het bijvoorbeeld in Noord-Brabant zo goed te gaan. Is dat door het ambtelijk apparaat bij provincie en gemeenten, het bestuur, de bouwcultuur, de beperkte regelgeving, of de beschikbaarheid van bouwgrond?

In de periode 2008-2010 zijn in Noord-Brabant ca. 60 CPO-projecten gestart, met zo'n 1300 woningen in de planvorming. Hoe veel daarvan inmiddels zijn gerealiseerd was niet paraat.

Zuid-Holland voert overigens geen CPO-beleid (meer). Gelijktijdig zijn daar grote gemeenten als Den Haag en Rotterdam behoorlijk actief in CPO-beleid.

Gemengde/tegenstrijdige? overheidssignalen

Wat in de bevindingen nog niet voldoende uit de verf komt is het stapeleffect van belemmeringen tussen overheden en het tegenwerken van eenzelfde overheid. De provincie heeft in het verleden collectieven gesubsidieerd, die vervolgens bij hun locatietoewijzing door de gemeenten tegen het provinciale BBG beleid aan liepen. Dezelfde provincie moest de plannen (op advies van de ARO) van het collectief daarop in eerste aanleg afwijzen. (red. uiteindelijk is bij CPO Opmeer ontheffing verleend, bij 't Veld Niedorp ging het om meer dan CPO op een grote locatie buiten BBG, CPO Waarland is nog niet naar de provincie gekomen)

Dat lijkt op dubbele signalen van één overheid. Datzelfde lijkt op te gaan voor gemeenten die CPO in hun woonvisie benoemd hebben en vervolgens traag zijn met locatiemogelijkheden, hoge grondprijzen voeren, organisatorisch een veelkoppigheid aan de dag leggen en hoge vergunningenleges vooraf betaald willen zien. Uit de discussie tussen de experts blijkt dat over de rug van het collectief heen overheidsslagen in een dergelijke gevallen verschil van inzicht tussen beleidsectoren aan het beslechten zijn. Zo houdt de provincie binnenstedelijk geen ruimtelijke ontwikkelingen tegen en wijst zij ook (bijna) niets aan, dat is geheel des gemeente. Buiten BBG is aan de provincie en het daarvoor

opgestelde beleid. Dan kan het wel voorkomen daar voor bestaande gebouwen –oude scholen e.d.- toch afgewogen moet worden dat nut en noodzaak en de binnenstedelijke ruimte om daar te herbouwen met CPO niet hard is te maken. De experts zien in ieder geval een continuering en verbetering van de mogelijkheden voor de toekomst:

- Vasthouden aan principe geen subsidie, zonder een geschikte kavel/locatie (dus binnen BBG of aangetoonde nut en noodzaak buiten BBG. Dat laatste raakt ook de regionale mogelijkheden)
- Ga per CPO project met alle belanghebbende van overheden regelmatig in één hok zitten om daar de belemmeringen met elkaar te slechten of nieuwe mogelijkheden te ontwikkelen. Samenwerking in de CPO keten (dit gaat niet vanzelf en moet iemand organiseren, Voor de provincie zou hier een taak kunnen liggen in aansluiting op het aanjaagteam Wonen)

Culturele dimensie

De verschillen tussen provincies en landen in CPO-productie wordt door een aantal experts herleid tot een verschil in culturen in de samenleving. De cultuur van zelfbouwen is niet overal gelijk.

De analyse van de concept-hoofdbevindingen is nu op effectiviteit van het eigen beleid van de Provincie gericht. Een aantal experts missen echter een sterkere focus op de eindgebruikers, omdat het beleid een middel is, geen doel an sich. Eerder is door een aantal stakeholders een analyse gemaakt waarom CPO en PO niet in grotere mate aanslaat. Een hele belangrijke reden is de perceptie dat 4 generaties Nederlandse woonconsumenten met verkoopbrochures zijn opgegroeid ipv met een baksteen zoals onze zuiderburen. Sinds WO-II is zelfbouw simpelweg uit het beeld verloren als “redelijk alternatief”. De financierbaarheid van je eigen woning, het gemak waarmee je een hypotheek kon krijgen heeft daarin ook een rol gespeeld. Woonconsumenten zijn daardoor een beetje passief en gemakzuchtig geworden. Waarom zou ik het ingewikkeld ‘zelf’ doen als ik het me ook gemakkelijk ‘kant en klaar’ kan veroorloven? Zolang de voedingsbodem (het wat, waarom en hoe) voor zelfbouw niet breder geanimeerd wordt bij de “gewone man en eindgebruikers” zal de financiering van onderop en de daaruit voortvloeiende vraagsturing voorlopig onvoldoende van de grond komen en beperkt blijven tot een tijdelijke door de crisis aangezwengelde niche-markt, expliciet voorbehouden aan:

- mensen die zelf professioneel in de ontwerp- en bouwwereld actief zijn
- eigenzinnige ondernemers (ik regel het allemaal zelf)
- veelverdieners (villa-onder-architectuur-bewoners)
- en “hardliners” op gebied van duurzaamheid, woongroepen, waterwonen, zorgvraag!/? Etc.

Paradoxaal genoeg laat de ruimte voor PO en CPO in in Almere zien dat als het aanbod er is, dan de vraag vanzelf komt! Dit is jarenlang ook het uitgangspunt voor (vinex)locatiebeleid geweest.

Financiering CPO

De financiering van CPO licht iets genuanceerder dan nu in de hoofdbevindingen is opgenomen.

Bij de feitelijke bouw hebben de CPO-groepen op hypothecair financieringsvlak geen andere “problemen” dan reguliere woningkopers. ZZP financiering, restschuld, AFM regels of financiering v.d. oude woning (in W-F spreken de makelaars van het onderwater staan van de hypotheek) zijn niet specifiek CPO gerelateerd maar voor alle kopers aandachtspunten. Banken maken mbt. hypothecaire financiering van CPO of reguliere projecten wat betreft de experts dan ook geen onderscheid. Feit blijft wel dat het belemmerende factoren blijven voor het van de grond krijgen van een CPO-project.

De voorfinanciering van CPO projecten ligt lastiger. De strikte regelgeving vanuit de AFM (zorgplicht, klantintegriteit) maakt dat persoonlijke leningen naar individuele deelnemers omslachtig zijn en voor de grootbanken eigenlijk niet interessant. De financiering van een vereniging (juridische entiteit) is in die zin in de basis wel makkelijker. Echter de doelstelling van het “zelf woningen ontwikkelen” schrikt banken weer vaak wel af. De banken zijn (veelal net als de gemeentelijke overheden) nog ingesteld op het oude businessmodel waarbij een klant met een panklare woning en koop aannemingsovereenkomst van een ontwikkelaar binnen komt lopen. De experts zien een rol voor overheden de bekendheid van financiële mogelijkheden te vergroten. Samenwerking daarin tussen rijk, provincies en gemeenten zal de effectiviteit van die rol alleen maar kunnen vergroten.

Uiteindelijk gaat het om maatwerk per CPO-project door alle betrokken partijen. Dat het niet altijd vanuit dezelfde partijen (gemeenten en financiers) hoeft te komen blijkt uit het voorbeeld (Aquaradius) waarbij de leverancier van de grond pas een aantal maanden na de eigendomsoverdracht betaling verwacht. Op deze manier kunnen ook zij een bijdrage leveren aan de maatschappelijke opgave die hier onder lag: bouwen voor toekomstige zorgvragers.

Toekomst van beleid: doelgroep, instrument en organisatie

Tussen de regels door gaven de experts aan dat vraag één die overheden zich moeten stellen is: “waarom voeren we dit beleid?” Of te wel terug naar doelen en doelgroep: Waarom willen we als overheid CPO of eigenbouw stimuleren, welk belang is hiermee gediend en wat kunnen we hierop bereiken en uit wie bestaat dan precies de doelgroep? Starters vragen een andere beleidsmatige aanpak dan doorstromers en/of senioren. Het potentieel aan eigenbouw en CPO is nu lastig vast te stellen. De diehards die het opbouwen en onderhouden van samenwerking in een groep en de belemmeringen uit de omgeving in het ontwikkel- en bouwproces voor liefnemen zijn zeer beperkt in aantal. De experts veronderstellen wel dat als meer belemmeringen weggenomen kunnen worden genomen, daardoor het ontwikkel en bouwproces overzichtelijker en korter wordt er meer mensen voor CPO zouden kiezen. Daarbij past ook dat CPO en eigenbouwvormen nog meer bekendheid nodig hebben. Onbekend maakt onbemind en ook woonconsumenten veronderstellen soms nog dat CPO voor hen niet haalbaar. Geef goede voorbeelden een podium als overheden en maak een statement dat eigenbouw een gewenste ontwikkeling is. Een manifest van verbonden partijen is genoemd.

Sowieso is elk CPO-traject en het vasthouden van een CPO-groep gebaat bij een heldere en reële planning. Dit vraagt van deze groepen het inschakelen van een goede procesbegeleider en van overheden een heldere besluitvormingsprocedure. De ontwikkelingen rond tussenvormen in eigenbouw als: medeopdrachtgeverschap en cascobouw, maar ook kluswoningen wijzen allen in de richting dat hoe overzichtelijker het (bouw)proces hoe meer belangstellenden.

De experts verschillen van oordeel of een subsidie of een lening meer stimulerend uitwerkt voor de effectiviteit van het beleid. Stimuleren van CPO met subsidiemiddelen gaat uit van een beleidsterrein in ontwikkeling en een pionierende doelgroep die nog verleid en in zekere mate gecompenseerd dient te worden voor de te ondernemen acties. Een deel van de experts ziet CPO als een concept dat in de kinderschoenen staat. De variant van de provinciale leningen sluit meer aan op een bewezen en volwassen marktsituatie en onderstreept de eigen verantwoordelijkheid en commitment van de doelgroep op het bouwproject. Afhankelijk waar een bestuurder en beleidsmaker de beleidssituatie in positioneren -kinderschoenen of volwassen markt- is de doelbepaling en instrument voorkeur anders.

Alle aanwezigen zijn het er over eens dat CPO een andere manier van overheidsoptreden vraagt. Het is bijna een andere roloppvatting. Niet beleidsmakers en bestuurders bepalen wat nodig is, maar de woonconsument zelf. Een collectief geeft aan wat zij nodig heeft of tegen aanloopt en een overheid faciliteert waar mogelijk (op basis van eenvoudige algemene regels). Het is zoeken naar een organisatievorm die meer servicegericht kan opereren richting een woonconsument. Amsterdam geeft aan dat wel helder moet blijven gehouden dat collectieven en andere woonconsumenten zelf verantwoordelijk blijven. Zij zien nu een toenemende hulpvraag richting de gemeente. Er kan – vanuit gelijkheids- en rechtmatigheidsoverwegingen, niet getoornd worden aan algemene regels en de eerdere voorwaarden die aan CPO-trajecten zijn gesteld.

Spontane groepsvorming of actief samenstellen.

Er wordt de laatste tijd veel in de initiatieffase aan groepen overgelaten. Er lopen echter weinig groepen over straat, wel mensen die (latent) een zelfbouwer zijn.

Als je uitgangspunt als overheid is dat een groep zich in zijn geheel moet aandienen om voor subsidiemogelijkheden in aanmerking te komen, dan zet je bijna per definitie een initiatiefnemende professional aan het werk om zo'n groep te gaan vormen. Als provincie en meer nog als gemeente zul je een selectie moeten gaan maken uit die meerdere initiatieven. “Deelnemers kiezen, of gokken, de meest kansrijke groep, maar sluiten zich later net zo makkelijk aan bij de winnende groep; het gaat hen immers om een woning op een locatie die ze aanstaat.

Het landelijk expertteam eigenbouw ziet bij de meeste CPO projecten die succesvol verliepen, dat er sprake is van een goede voorbereiding door gemeenten. Er is er geworven naar deelnemers voor een bepaalde locatie en niet naar groepen die spontaan zouden moeten ontstaan.

Dat betekent inderdaad dat je als gemeente de werving en het tot stand komen van een groep voor je rekening neemt. Het heeft als voordeel dat je direct weet met wie je te maken hebt. De middelen om de initiatief en definitie fase te faciliteren hoeven maar op één plek besteed te worden, namelijk de actief en selectief samengestelde groep. De slagingskans van het CPO-initiatief neemt, door die selectie op o.a. motivatie, financiële mogelijkheden, aanwezige kennis en evenwichtige samenstelling van de groep, ook toe.

CPO als integraal onderdeel van woonbeleid

De experts zien om meerdere redenen de wenselijkheid om CPO meer te positioneren als integraal onderdeel van woonbeleid van overheden.

- Een apart projectstatus en benadering dragen bij aan “nieuwe” drempels voor de eindgebruikers, zij lopen het risico dat ze vanuit ander beleid van de betreffende overheid belemmeringen gaan ondervinden (zie ook rapport ontslakken).
- Een aparte projectstatus komt ook een bredere kennisontwikkeling (en servicegerichtheid) van de betreffende overheidsorganisatie niet ten goede. CPO heeft dan het risico in zich een eilandje te zijn/worden, waaraan op basis van toevalligheden wordt gedacht. Nu lijken inzet van CPO-kennis in andere beleidsdomeinen (duurzaam bouwen/wonen-zorg e.d.) en ontwikkelen en benutten van overig RO-instrumentarium door de aparte projectstatus buiten beeld te blijven.
- Als derde overweging geven de experts mee dat de ontwikkelingen rond eigenbouw en invloed van de consument dermate structureel aan het worden zijn, dat het onvermijdelijk wordt hieraan in het woonbeleid aandacht te besteden. CPO is dan slechts één van de mogelijkheden om vraag-gestuurd bouwen en wonen te bevorderen.
- Daarnaast geven de experts mee dat op basis van de voorlopige bevindingen van de CPO-evaluatie de conclusie te trekken is dat eigenstandige CPO-doelen het risico in zich hebben dat ze uiteindelijk voor bijgaan aan de oorspronkelijke aanleiding voor het beleid. In dit geval het vergroten van invloed van de woonconsument op de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen. Deze doelen kennen op dit moment ook positieve invloeden vanuit de algemene crisis op de woningmarkt.

Door experts aangereikte documentatie:

- Cijfers & Trends: thema-update bouwsector, Rabobank. juni 2013. Over belemmeringen en mogelijkheden in financiering voor bouw van eigen woningen.
- Rapport: Ontslakken voor gebiedsontwikkeling, ActieAgenda Bouw, april 2013, over invloed van lokale regels op de lengte van bouwprocessen in een tijdsgewricht waar de consumentenvraag de markt weer op gang moet gaan brengen.

HAARLEM, SEPTEMBER 2013

T NIEUWE GROOT?