

# PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP EN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

EEN ONDERZOEK NAAR DE MEERWAARDE VAN PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

MASTER CITY  
DEVELOPER

E D W I N  
P R I N S

— 2 0 0 8 —



**SCRIPTIE MASTER CITY DEVELOPER,  
JAARGANG 4**

**ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM,  
OBR GEMEENTE ROTTERDAM,  
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT**

**TEKST EN FOTO'S:** Edwin Prins

**VORMGEVING:** David Tins

**BEGELEIDER:** Henk Westra

De eerste keer dat ik met particulier opdrachtgeverschap in aanraking kwam was toen ik in dienst van de Provincie Gelderland gevraagd werd een brochure samen te stellen met voorbeeldprojecten. Deze brochure was bedoeld om gemeenten en corporaties te stimuleren om meer woningen onder particulier opdrachtgeverschap te realiseren. Bij de bestudering van de voorbeelden vielen mij een aantal dingen op. Ten eerste waren het stuk voor stuk bijzondere projecten. De ene keer omdat het ging om een collectief initiatief waarbij ouders en minder valide kinderen gezamenlijk een woongroep ontwikkelden waar de kinderen zelfstandig konden wonen. Bij een ander project was het de gewaagde architectuur die de aandacht trok. Hoewel het ontwikkelingstraject soms lastig was, viel op dat bijna alle betrokken na de realisatie zeer tevreden en vaak zelfs trots waren op deze projecten. Dat gold niet alleen voor de particuliere opdrachtgevers, maar ook voor de betrokkenen vanuit gemeenten en corporaties. Sindsdien ben ik het fenomeen particulier opdrachtgeverschap blijven volgen en heb mij verbaasd over het feit dat de grote doorbraak tot nu toe achterwegen is gebleven.

Deze scriptie is geschreven als sluitstuk van de opleiding Master City Development. Een tweejarige verkenningstocht door de theorie en praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland. Voor de totstandkoming van deze scriptie ben ik dank verschuldigd aan een heleboel mensen. Zij die zich door mij hebben laten interviewen, zij die mijn soms lastige vragen wisten te beantwoorden en zij die een half jaar lang thuis met mij opgescheept zaten terwijl ik met stapels boeken en andere papieren de eettafel langzaam maar zeker tot studiedomein wist om te toveren. Speciale dank gaat uit naar mijn afstudeerbegeleider Henk Westra. Met zijn enorme ervaring in de Nederlandse woonpraktijk en als praktiserend zelfbouwer heeft hij mij met raad en daad terzijde gestaan. Tot slot wil ik het management van BMC bedanken, omdat zij mij in de gelegenheid hebben gesteld om deze studie te volgen.

Edwin Prins

Utrecht, juli 2008

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>				
1.1	Verkenning	7	4.3.4	STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	32
1.2	Afbakening	7	4.3.5	PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	33
1.3	Probleemstelling, doel en onderzoeksvragen	8	4.3.6	CONCLUSIES	34
1.4	Onderzoeksontwerp	9	<b>4.4</b>	<b>Roombeek</b>	<b>34</b>
<b>2</b>	<b>OPDRACHTGEVERSCHAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING</b>		4.4.1	INLEIDING	34
2.1	Inleiding	10	4.4.2	ORGANISATIE & STURING	36
2.2	Definitie particulier opdrachtgeverschap	10	4.4.3	VISIE & BELEID	36
2.3	Beleid	10	4.4.4	STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	37
2.4	Soorten opdrachtgeverschap	12	4.4.5	PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	39
2.5	Zeggenschap en keuzevrijheid	13	4.4.6	CONCLUSIES	40
2.6	Risico	16	<b>4.5</b>	<b>De Kersentuin</b>	<b>41</b>
2.7	Gemeenten en particulier opdrachtgeverschap	17	4.5.1	INLEIDING	41
2.8	Corporaties en projectontwikkelaars	18	4.5.2	ORGANISATIE & STURING	42
2.9	Conclusies	19	4.5.3	VISIE & BELEID	42
<b>3</b>	<b>THEORETISCH KADER STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING</b>		4.5.4	STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	43
3.1	INLEIDING	20	4.5.5	PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	45
3.2	DEFINITIE STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	20	4.5.6	CONCLUSIES	45
3.3	SOORTEN GEBIEDSONTWIKKELING	20	<b>4.6</b>	<b>Steigereiland</b>	<b>46</b>
3.4	OPTIMALISATIEPROCES	21	4.6.1	INLEIDING	46
3.5	ORGANISEREND VERMOGEN	24	4.6.2	ORGANISATIE EN STURING	47
3.6	BRUIKBAARHEID	26	4.6.3	VISIE EN BELEID	47
3.7	ANALYSEKADER	26	4.6.4	STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING	49
<b>4</b>	<b>CASESTUDIES</b>		4.6.5	PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	50
4.1	Inleiding	28	4.6.6	CONCLUSIE	50
4.2	Methodologische verantwoording	28	<b>5</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	
4.3	Wallisblok	29	5.1	Inleiding	52
4.3.1	INLEIDING	29	5.2	Conclusies	52
4.3.2	ORGANISATIE & STURING	31	5.3	Aanbevelingen	55
4.3.3	VISIE & BELEID	31	5.4	Validiteit	56
			5.5	Reflectie	56
				Literatuur en Websites	57
				Bijlage 1	59
				Bijlage 2	60
				Bijlage 3	61

## SAMENVATTING

Het doel van dit onderzoek is antwoorden vinden op de vraag welke meerwaarde de toepassing van particulier opdrachtgeverschap biedt aan stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke belemmeringen daarbij een rol spelen. Aanleiding voor deze onderzoeksvraag is de constatering dat de productie van woningen onder particulier opdrachtgeverschap in de afgelopen jaren is teruggelopen, ondanks ambitieuze doelstellingen van het rijk en de grote maatschappelijke vraag.

Particulier opdrachtgeverschap wordt gedefinieerd als een burger (of groep burgers zonder winstoogmerk) die het volledig juridisch zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerpen de bouw van een woning. Het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de totale woningbouwproductie is tussen 1995 en 2007 gedaald van zeventien naar tien procent.

Particulier opdrachtgeverschap onderscheid zich van andere vormen van opdrachtgeverschap door een grote mate van zeggenschap voor de particulier. Zeggenschap betekent invloed kunnen uitoefenen zonder dat daar van te voren, door anderen bepaalde, keuzemogelijkheden aan ten grondslag liggen. De zeggenschap van een particuliere opdrachtgever kan beperkt worden door de factoren: Regels, budget, kennis, techniek en aanbod. Zeggenschap komt niet zonder risico's. Voor de particuliere opdrachtgever zijn dat onder anderen het marktrisico (verkoopbaarheid op termijn), de risico's die gepaard gaan met de aankoop van de grond en bouwkosten.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap. Middels hun grondbeleid bepalen zij voor een groot deel het aanbod van kavels en de prijs hiervan. Daarnaast verschilt de aansturing van gebiedsontwikkelingen met particulier opdrachtgeverschap fundamenteel van de gebruikelijke methode waarin

projectontwikkelaars als counterpart optreden. Zo moet er een balans gevonden worden in de sturing op ruimtelijke kwaliteit en zeggenschap voor de particuliere opdrachtgever. Ook de begeleiding en toetsing verlopen anders, omdat ze veelal individueel georganiseerd moeten worden. Ook woningcorporaties participeren steeds vaker in projecten met particulier opdrachtgeverschap. Meestal in de vorm van achtervang bij collectief particulier opdrachtgeverschap. Projectontwikkelaars spelen, op een enkele uitzondering na, geen rol bij deze vorm van opdrachtgeverschap. Mogelijk brengt de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening hier verandering in. Gemeenten hebben hierin de mogelijkheid om via het exploitatieplan eisen op te leggen ten aanzien van het aandeel particulier opdrachtgeverschap binnen een ontwikkeling.

Uit het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn twee theorieën geselecteerd die aansluiten bij de onderzoeksvraag. Het gaat om het optimalisatieproces van stedelijke gebiedsontwikkeling dat bestaat uit de aspecten ruimtelijke kwaliteit, markt kwaliteit en middelen. De verschillende aspecten kunnen elkaar versterken maar ook verzwakken. Daar waar in het verleden vooral gestuurd werd op de relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en middelen, levert dit model met de toevoeging van het aspect markt kwaliteit ook een belangrijke koppeling naar particulier opdrachtgeverschap. Onder markt kwaliteit wordt namelijk verstaan de mate waarin een gebied beantwoordt aan eisen en wensen die door de gebruikers van het gebied worden gesteld. Bij particulier opdrachtgeverschap is de gebruiker tegelijkertijd de medeontwerper van het gebied.

De tweede theorie die uit het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling die is gebruikt voor dit onderzoek is de theorie van het organiserend vermogen. Organiserend vermogen is gedefinieerd als "the ability to enlist all actors involved, and with their help to generate new ideas and develop and implement a policy designed

# SWA M E N N V A N N E G

to respond to fundamental developments and create conditions for sustainable development". Binnen het model van organiserend vermogen worden de volgende elementen onderscheiden: Leiderschap, politiek draagvlak, maatschappelijk draagvlak, ruimtelijke economische condities, visie & strategie en strategische netwerken. In hun samenhang resulteren deze elementen in de 'performance' van het organiserend vermogen.

Uit beide theorieën zijn elementen gebruikt in het analysekader voor dit onderzoek. Dit analysekader is opgebouwd uit drie niveaus en vier 'kamers' met sets van factoren die van invloed zijn op de toepassing van particulier opdrachtgeverschap. Deze kamers bestaan uit elementen rond de thema's: organisaties & sturing, visie & beleid, stedelijke gebiedsontwikkeling en particulier opdrachtgeverschap. Het analysekader vormt de basis voor de analyse van een viertal case studies. Deze case studies zijn: Roombeek in Enschede, het Wallisblok in Rotterdam, de Kersentuin in Utrecht en Steigereiland in Amsterdam. Op basis van de literatuurstudie en de resultaten uit de case studies zijn conclusies getrokken ten aanzien van de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen en de belemmeringen die daarbij een rol spelen.

Projecten die zijn gerealiseerd onder particulier opdrachtgeverschap zijn vaak bijzonder in hun verschijningsvorm. De mate waarin hangt af van de balans tussen stedenbouwkundige en architectonische regie vanuit de gemeente en de zeggenschap voor de particuliere opdrachtgevers. Over het algemeen geldt, hoe meer zeggenschap, hoe meer afwisseling in architectuur en woningtypen. In een tijd waar individuele expressie en diversiteit in stedenbouw en architectuur hoog worden gewaardeerd kan particulier opdrachtgeverschap daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Daarnaast trekt particulier opdrachtgeverschap, meer dan bij andere vormen van

opdrachtgeverschap, bijzondere doelgroepen aan. Hierbij valt te denken aan de creatieve klasse, maar ook midden- en hoge inkomen en gezinnen. Door deze eigenschap kan particulier opdrachtgeverschap ingezet worden als middel om deze groepen voor de stad te behouden of zelfs aan te trekken. Met name voor herstructureringsgebieden levert dit een belangrijke meerwaarde op.

Een belangrijke belemmering voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen vormt de schaarste van en de toegang tot de grond. Gemeenten ervaren steeds meer concurrentie van projectontwikkelaars en corporaties op de grondmarkt en door de schaarste zijn de prijzen hoog. Bij de bestemming van de grond ondervindt particulier opdrachtgeverschap concurrentie van andere beleidsdoelstellingen vanuit het woonbeleid, zoals het bouwen van voldoende sociale huurwoningen.

Een tweede belemmering vormt de kennis en ervaring op het gebied van particulier opdrachtgeverschap bij intermediaire organisaties als gemeenten en corporaties. Hierdoor wordt in de planvormingfase vaak niet gedacht aan particulier opdrachtgeverschap. Uit dit onderzoek blijkt dat het succesvol realiseren van projecten een belangrijk aanjagend effect kan hebben op enerzijds de implementatie van particulier opdrachtgeverschap in beleid en anderzijds in nieuwe projecten.

# 1 INLEIDING

In deze scriptie wordt het fenomeen particulier opdrachtgeverschap in relatie tot stedelijke gebiedsontwikkeling onderzocht. In dit eerste hoofdstuk wordt het onderwerp verkend en focus aangebracht. Daarnaast worden de kaders gepresenteerd waarbinnen het onderzoek zich heeft voltrokken. Deze kaders worden gevormd door de probleemstelling, het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

## 1.1 Verkenning

### ESTHETISCHE KWALITEIT

Particulier opdrachtgeverschap is een veelbesproken onderwerp en kent vele interessante invalshoeken als onderzoeksonderwerp. Zo vinden er bij tijden felle debatten plaats over de architectonische kwaliteit van gebiedsontwikkelingen waar particulier opdrachtgeverschap is toegepast. Er zijn daarin grofweg twee kampen te onderscheiden. Het eerste kamp is kritisch op het gebrek aan samenhang in het straatbeeld en hekelt het feit dat moderne en retro (catalogus-) architectuur naast elkaar voor kunnen komen. Hierbij wordt vaak gerefereerd aan 'Belgische toestanden'. Een voorbeeld hiervan is de reactie van oprichter en directeur van het Architectuurcentrum Amsterdam (ARCAM) Maarten Kloos op het particulier opdrachtgeverschap op het Amsterdamse Steigereiland. Hij spreekt van een kakofonie aan stijlen en spreekt zich uit als tegenstander van particulier opdrachtgeverschap zonder welstand en stedenbouwkundige regie.<sup>1</sup>

Aan de andere kant staan de criticasters van de typisch Hollandse collectieve woonvormen. Zij zien in particulier opdrachtgeverschap het middel om meer variatie in het Nederlandse straatbeeld te krijgen en individuele bewoners meer invloed te geven op hun woonsituatie. Vaak wordt het interview dat Carel Weeber in 1997 aan het NRC Handelsblad<sup>2</sup> gaf, en waarin hij het concept van het Wilde Wonen aan het grote publiek presenteerde, als startpunt van de hernieuwde belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap in Nederland gezien. In feite is deze stroming nog verder terug te voeren op John Habraken die in de jaren zestig van de vorige eeuw al stelling nam tegen de seriematige productie van nieuwbouwwoningen en pleitte voor meer individuele vrijheid.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Van der Molen, 2006

<sup>2</sup> Hulsman, 1997

<sup>3</sup> Habraken, 1961

### BEREIKBAARHEID

Behalve de esthetiek, vormt ook de bereikbaarheid van particulier opdrachtgeverschap voor minder draagkrachtigen een onderwerp van discussie. Critici vinden particulier opdrachtgeverschap vooral een speeltje van mensen die toch al veel keuzevrijheid op de woningmarkt hebben door hun hogere inkomens. De oud wethouder van ruimtelijke ordening in Amsterdam, Duco Stadig, gaf om deze reden niet altijd hoge prioriteit aan particulier opdrachtgeverschap. Toen de woningbouwproductie dreigde te stagneren, heeft hij op IJburg daarom enkele woonblokken die oorspronkelijk waren bestemd voor particulier opdrachtgeverschap in de markt laten zetten om ze te laten ontwikkelen door projectontwikkelaars. Recente, vooral collectieve, initiatieven in Bladel en de kluswoningen in Rotterdam bewijzen dat particulier opdrachtgeverschap ook voor lage en midden inkomens bereikbaar kan zijn. Dit laat echter onverlet dat het merendeel van de woningen die op dit moment in Nederland onder particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd vallen in het duurdere marktsegment.

### COMMUNITY DEVELOPMENT

De rol die particulier opdrachtgeverschap kan spelen in community development is een nog relatief jong onderzoeksobject. De basis gedachte is dat een groep mensen die intensief betrokken is bij het bouwen van hun woningen, daarmee tegelijkertijd werken aan de sociale cohesie van een buurt of wijk. Dit impliceert dat particuliere opdrachtgevers naast een sterke betrokkenheid bij hun eigen woning, ook meer betrokken zijn bij hun woonomgeving. Pi de Bruijn, supervisor van de gebiedsontwikkeling Roombeek in Enschede, stelt dat particulier opdrachtgeverschap een positief effect heeft op de sociale cohesie in een wijk en buurt. Dat zou komen door de grondgebondenheid van de woningen. Een zelfbouwer koopt een kavel en heeft daardoor een sterkere binding met zijn straat, wijk en zijn burens. Er is emotie geïnvesteerd en er heerst een gezamenlijke pioniersgeest.<sup>4</sup> Deze redenering gaat minder op voor projecten met gestapeld collectief particulier opdrachtgeverschap.

## 1.2 Afbakening

Naast de hierboven behandelde invalshoeken van particulier opdrachtgeverschap, wordt er over vele andere aspecten van het onderwerp uitgebreid gediscussieerd in de vakwereld. Hierbij kan worden gedacht aan de rol die corporaties (kunnen) spelen, de stimuleringsregelingen vanuit het rijk en de technische uitvoerbaarheid. Hoewel al deze onderwerpen in meer of mindere mate aan de orde zullen komen in deze scriptie,

---

<sup>4</sup> Abels, 2007

is de aanleiding en daarmee de focus van dit onderzoek de discrepantie tussen de vraag naar particulier opdrachtgeverschap en de daadwerkelijke realisatie, vooral in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Door een motie van de kamerleden Duivesteijn en Gabor (25180, nr. 5), heeft particulier opdrachtgeverschap een plaats gekregen in de Nota Mensen, Wensen, Wonen<sup>5</sup> die in het jaar 2000 verscheen. Met deze motie is ook het beleidsdoel van éénderde particulier opdrachtgeverschap geïntroduceerd. Hierbij is ook de nu nog steeds algemeen gehanteerde definitie van particulier opdrachtgeverschap geformuleerd, waarin de belangrijkste voorwaarde de volledige juridische zeggenschap over de grond centraal staat. In hoofdstuk twee wordt dieper ingegaan op deze definitie. Naar aanleiding van de Nota Mensen, Wensen, Wonen zijn verschillende stimuleringsmaatregelen genomen die er toe zouden moeten leiden dat vanaf het jaar 2005 dus éénderde van de nieuwbouwproductie uit particulier opdrachtgeverschap zou bestaan. Zo is er veel geld gestoken in onderzoek naar en promotie van particulier opdrachtgeverschap en kwam er extra budget beschikbaar voor zelfbouw in het kader van de BLS-regeling (locatiesubsidie). Tot nu toe leren de feiten dat deze maatregelen geen effect hebben gehad op het percentage gerealiseerde woningen onder particulier opdrachtgeverschap. Het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de totale woningbouwproductie is zelfs afgenomen. In de stedelijke gebieden, waar de vraag naar particulier opdrachtgeverschap het grootst is, blijft het aanbod nog het meest achter.

De doelstelling om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren zou hiermee kunnen worden afgedaan als een mislukt volkshuisvestelijk experiment of politiek idealisme. Dit zou echter niet terecht zijn. De onderliggende krachten, die wijzen op een grote maatschappelijke behoefte aan particulier opdrachtgeverschap, zijn hiervoor te groot. Niet alleen wijzen alle woningbehoefte onderzoeken op een grote maatschappelijke vraag naar particulier opdrachtgeverschap. Deze vorm van woningbouw past ook in de bredere maatschappelijke trend van groeiende consumenteninvloed, marktgerichte productontwikkeling en het bieden van mogelijkheden voor individuele expressie. De vraag waarom particulier opdrachtgeverschap nauwelijks op grote schaal van de grond komt in stedelijke gebiedsontwikkelingen, ondanks deze onderliggende krachten, vormt de belangrijkste aanleiding voor dit onderzoek en bepaalt tegelijkertijd de afbakening voor de onderzoeksvragen.

## 1.3 Probleemstelling, doel en onderzoeksvragen

### PROBLEEMSTELLING

Op basis van de hierboven geschetste afbakening van het onderzoek luidt de probleemstelling:

*Particulier opdrachtgeverschap speelt een zeer kleine rol in stedelijke gebiedsontwikkelingen, ondanks de grote maatschappelijke vraag en de stimuleringsmaatregelen van de overheid.*

### ONDERZOEKSDOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is het analyseren van belemmeringen bij het realiseren van woningen onder particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Om hierin nog verdere focus aan te brengen wordt onderscheid gemaakt tussen een primaire doelgroep, die van intermediaire organisaties en een secundaire doelgroep van eindgebruikers en uitvoerende organisaties. Tot de intermediaire organisaties worden de organisaties gerekend die een belangrijke rol spelen bij de kaderstelling voor particulier opdrachtgeverschap. Hiertoe behoren in ieder geval de overheid met in het bijzonder de gemeenten, maar ook corporaties die actief bezig zijn met particulier opdrachtgeverschap. Onder de secundaire doelgroep vallen de particuliere opdrachtgevers, projectontwikkelaars en uitvoerende organisaties als aannemers. Omdat deze partijen te maken hebben met andere belangen en procesrollen is het niet mogelijk om in dit onderzoek generieke uitspraken te doen die voor alle doelgroepen even relevant zijn. Dit wil echter niet zeggen dat deze groep geen lessen kan trekken uit de aanbevelingen aan de primaire doelgroep. De doelstelling van dit onderzoek is:

*Intermediaire organisaties een praktische handreiking bieden om hun beleid en processen optimaal in te richten voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling.*

### ONDERZOEKSVRAGEN

Om een gefundeerd antwoord te kunnen geven op de centrale probleemstelling, zijn een aantal onderzoeksvragen benoemd. Samen zullen de antwoorden op deze deelvragen mogelijk leiden tot een beter inzicht in de processen die een rol spelen bij de implementatie van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. De centrale onderzoeksvraag is:

---

<sup>5</sup> VROM, 2000



Welke meerwaarde biedt de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in de stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke belemmeringen spelen hierbij een rol?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt geoperationaliseerd in de volgende deelvragen:

1. *Wat is particulier opdrachtgeverschap?*
2. *Wat onderscheidt particulier opdrachtgeverschap van andere vormen van opdrachtgeverschap?*
3. *In hoeverre biedt de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling aanknopingspunten voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap?*
4. *Welke meerwaarde biedt de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen?*
5. *Welke belemmeringen ondervinden intermediaire organisaties bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen?*

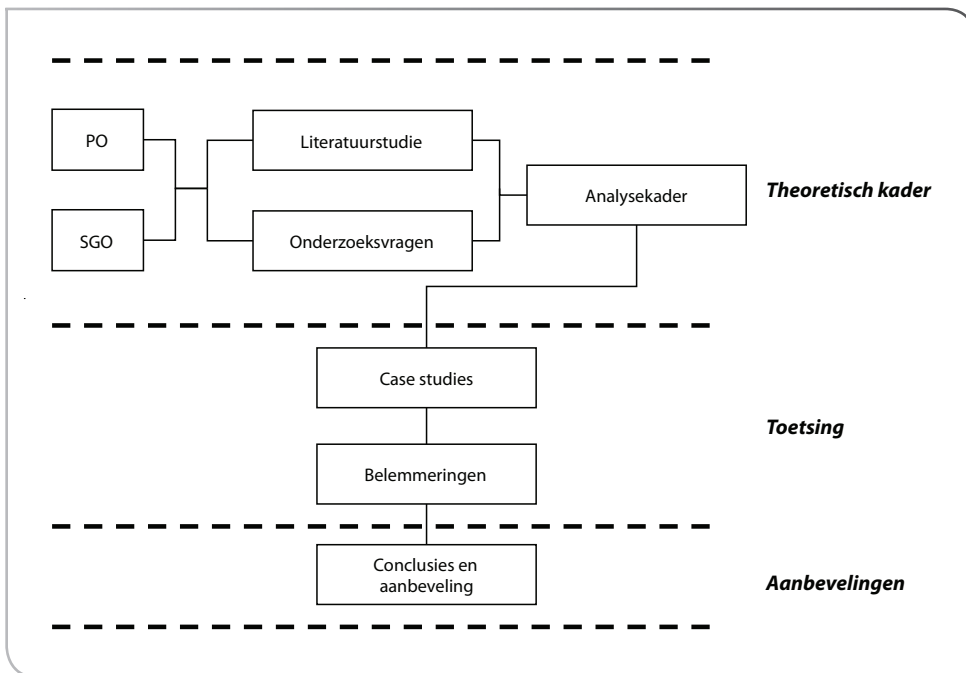
## 1.4 Onderzoeksontwerp

Het onderzoeksontwerp is een afgeleide van de geformuleerde probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen. Het geeft structuur aan het onderzoek en zorgt ervoor dat de verschillende stappen in een logische volgorde worden genomen, waarbij hun onderlinge samenhang inzichtelijk wordt gemaakt.

In het onderzoeksontwerp zijn drie stappen te onderscheiden. De eerste is die van de vorming van het theoretisch kader. Hierin zijn twee aanliegroutes gekozen, die van particulier opdrachtgeverschap en die van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Via literatuurstudie over beide onderwerpen zijn de onderzoeksvragen geformuleerd en is het analysekader opgesteld.

In de tweede stap wordt dit analysekader gelegd naast de empirie van vier casestudies. Hiermee wordt het analysekader getoetst en kunnen belemmeringen worden gedefinieerd.

De laatste fase is die van het onderzoek worden conclusies getrokken en aanbevelingen voor de primaire doelgroep geformuleerd.



figuur 1: Onderzoeksontwerp

## 2 OPDRACHTGEVERSCHAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de literatuurstudie naar verschillende vormen van opdrachtgeverschap bij woningbouwontwikkeling. Uiteraard ligt de nadruk hierbij op particulier opdrachtgeverschap en alle aspecten die hierbij een rol spelen. Ook wordt ingegaan op de rol die de intermediaire partijen (zie hoofdstuk 1, onderzoeksdoelstelling) spelen in de processen rond particulier opdrachtgeverschap en stedelijke gebiedsontwikkeling.

### 2.2 Definitie particulier opdrachtgeverschap

Onder (collectief) particulier opdrachtgeverschap wordt volgens de algemeen gehanteerde definitie van het ministerie van VROM verstaan:

*“Een burger (of groep burgers zonder winstoogmerk) heeft de volledige juridische zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning.”*

Deze definitie heeft een sterk onderscheidend karakter. Dit heeft te maken de politieke wil om de ‘markt’ op geen enkele wijze onderdeel te laten zijn van het begripkader voor particulier opdrachtgeverschap, anders dan als opdrachtnemer van de particuliere opdrachtgever. In de convenanten bij de woningbouwafspraken die het rijk heeft gemaakt met twintig stedelijke regio’s, is expliciet vermeldt dat consumentgerichte projectontwikkeling niet valt onder de definitie van eigenbouw (de definitie van eigenbouw is verder gelijk aan de definitie van VROM voor particulier opdrachtgeverschap). Dit heeft met name bij de projectontwikkelaars (NEPROM) tot nogal wat weerstand geleid tegen deze definitie. Concepten als medeopdrachtgeverschap (MO) en consumentgerichte projectontwikkeling (CGO) vallen buiten de definitie van particulier opdrachtgeverschap, omdat de zeggenschap over de grond bij deze vormen van woningbouwontwikkeling niet geheel bij de particulier ligt. In de CBS statistieken worden deze vormen van opdrachtgeverschap dan ook niet als particulier opdrachtgeverschap geregistreerd. Volgens de bedenkers van deze concepten dienen ze echter hetzelfde doel, de eindgebruiker meer keuzevrijheid geven, en zouden daarom dezelfde status moeten krijgen. Mede omdat de overheid nogal wat (financiële) stimulansen heeft gecreëerd om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen. Het grootschalige experiment van de gemeente Almere met zijn innovatieve vorm van medeopdrachtgeverschap roept opnieuw de vraag op naar aanpassing van deze definitie.

Vooralsnog is de VROM definitie echter algemeen gangbaar en deze zal dan ook in dit onderzoek worden gehanteerd.

Binnen de definitie van particulier opdrachtgeverschap wordt soms nog een nadere indeling gebruikt die vooral geënt is op het toegepaste bouwsysteem. Deze loopt van zelfbouw, waarbij de particulier zelf zijn woning ontwerpt en bouwt tot catalogus bouw, waarbij de woning kant en klaar uit de folder kan worden gekozen. Hierbinnen worden in de praktijk allerlei tussenvarianten toegepast.

Een alternatieve definitie komt van het onderzoeksbureau RIGO die particulier opdrachtgeverschap definiëren als: woningbouw die in samenwerking met de woonconsument tot stand komt, waarbij de consument invloed heeft op de architectuur, het volume en de indeling van zijn woning en zo mogelijk het woningtype (binnen zijn financiële mogelijkheden)<sup>6</sup>. Deze definitie is breder geformuleerd dan die van het ministerie en komt daarmee tegemoet aan de wensen van de projectontwikkelaars. Mede opdrachtgeverschap en consumentgerichte projectontwikkeling zouden met deze definitie tot particulier opdrachtgeverschap gerekend kunnen worden. De RIGO definitie wordt echter niet algemeen geaccepteerd. Hierdoor kan spraakverwarring ontstaan en is de verzameling van (statistische) data op basis van bestaande bronnen vrijwel onmogelijk. Inhoudelijk levert de insluiting van consumentgerichte projectontwikkeling eveneens een probleem op. Het begrip kent geen heldere afbakening en wordt door marktpartijen op veel verschillende manieren geïnterpreteerd. Omdat de zeggenschap over de grond in deze vorm volledig bij de projectontwikkelaar ligt, zal de zeggenschap van de consument altijd grote beperkingen kennen.

### 2.3 Beleid

Uitgaande van de hierboven beschreven VROM definitie heeft het ministerie doelstellingen bepaald voor de realisatie van woningen onder particulier opdrachtgeverschap. In 2001 is een streefpercentage genoemd van minimaal drieëndertig procent voor de periode 2005-2010. De intenties uit 2001 zijn vervolgens vertaald in woningbouwconvenanten met twintig stedelijke regio’s. Hierin zijn voor alle regio’s bepalingen opgenomen ter stimulering van particulier opdrachtgeverschap. Het gaat om een financiële bijdrage van €1.600,- voor elke woning die onder particulier opdrachtgeverschap wordt gerealiseerd boven een bepaald drempelpercentage. Deze drempels verschillen per regio. Voor de Stadsregio Rotterdam is

<sup>6</sup> RIGO, 1999

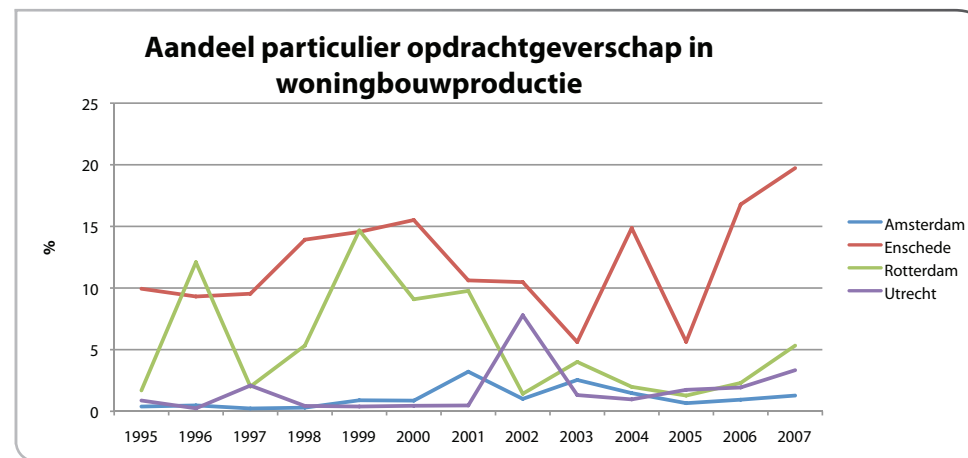
# OPDRACHTGEVERSCHAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING

de drempel bijvoorbeeld vastgesteld op 5,3%<sup>7</sup>, terwijl deze voor de Bestuur Regio Utrecht op 2,6% ligt<sup>8</sup>. De ambities ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap lijken hiermee ondergeschikt te zijn geraakt aan de doelstelling om het woningtekort tot 1,5% terug te dringen in 2010.

Vanuit het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS) is € 42,5 miljoen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap. Dit is 6,5% van het totale BLS-budget.

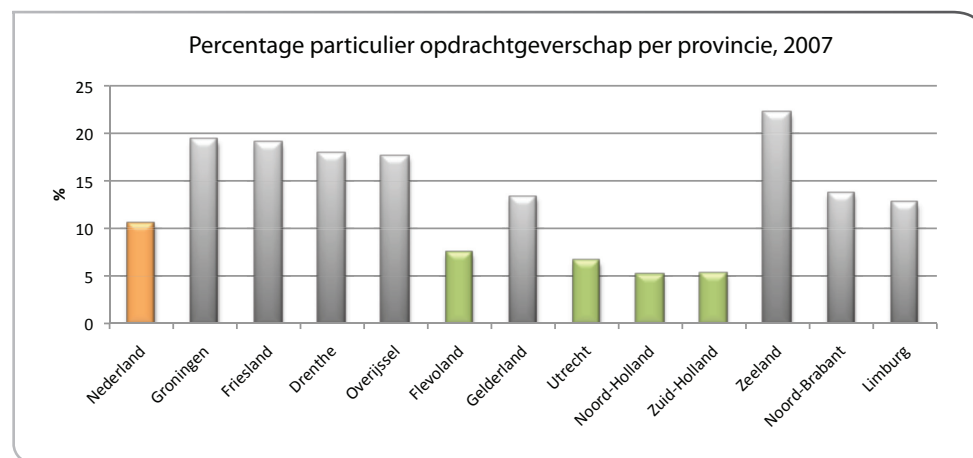
## PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP IN CIJFERS

Het aantal woningen dat in Nederland is gerealiseerd onder particulier opdrachtgeverschap is afgenomen van zeventien procent in 1995 tot nog maar tien procent in 2007<sup>9</sup>. In de randstad provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland ligt het percentage met circa vijf procent op de helft hiervan. In figuur 2 wordt dit geïllustreerd aan de hand van de cijfers uit 2007. De provincies die later in de case studies terugkomen zijn in blauw aangegeven. Wanneer we op gemeentelijk niveau kijken naar de cijfers, dan vormen die op het bovenstaande beeld geen uitzondering (zie figuur 3). De gemeente Enschede kent verreweg het hoogste aandeel particulier opdrachtgeverschap vergeleken met Utrecht, Amsterdam en Rotterdam. De piek na 2005 wordt grotendeels veroorzaakt door de productie in de gebiedsontwikkeling Roombeek. Wel zien we ook bij andere gemeenten de laatste jaren een voorzichtig stijgende



figuur 3

lijn. Er kan echter geconcludeerd worden dat de werkelijkheid nog steeds ver achterblijft bij de beleidsdoelstellingen van het rijk en de discrepantie is gegroeid, met name de meest verstedelijkte delen van Nederland.



figuur 2

Het onderzoek Bewoners Nieuwe Woningen (BNW), uitgevoerd door het DG Wonen van het ministerie van VROM, geeft aan dat van alle gerealiseerde woningen onder particulier opdrachtgeverschap het overgrote deel (81%) bestaat uit vrijstaande woningen. Slechts vijf procent zijn rijwoningen of appartementen<sup>10</sup>. Het betreft over het algemeen grote woningen met vijf kamers of meer.

In het Woon Onderzoek Nederland 2006 (WoON 2006)<sup>11</sup> zijn vragen opgenomen over particulier opdrachtgeverschap. Zo is aan de respondenten gevraagd of zij belangstelling hebben om op een eigen bouwkael een woning te bouwen, zowel individueel als collectief. Ten opzichte van het Woning Behoeftte Onderzoek 2002 (WBO)<sup>12</sup> zijn in dit laatste onderzoek een aantal vragen toegevoegd. Het gaat om vragen die ervoor moeten zorgen dat de daadwerkelijke belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap nog scherper in beeld gebracht kan worden. Nadat de respondenten is gevraagd of zij wel of niet belangstelling hebben voor particulier opdrachtgeverschap, wordt diezelfde vraag nogmaals gesteld

<sup>7</sup> Stadsregio Rotterdam, 2004  
<sup>8</sup> Bestuur Regio Utrecht, 2004  
<sup>9</sup> CBS, www.statline.nl

<sup>10</sup> OTB, 2006  
<sup>11</sup> VROM, 2007a  
<sup>12</sup> VROM, 2003a; VROM, 2003b

maar dan met twee aanvullende condities: de kosten zijn 20% hoger en de bouwtijd is een half jaar langer. In tabel 1 is te zien dat een zeer groot aandeel van de respondenten die in eerste instantie aangaven interesse te hebben voor particulier opdrachtgeverschap daarop terug komt, wanneer de aanvullende conditie van 20% hogere kosten aan de vraag wordt toegevoegd. Het is echter maar de vraag of hiermee niet ten onrechte extra barrières worden voorgesteld in de vraagstelling. De onderzoeken die tot nog toe aan dit specifieke onderwerp zijn gewijd, geven over extra kosten voor in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen geen eenduidig oordeel. Maar zelfs wanneer wordt uitgegaan van 17% belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap, komt dit niet overeen met de eerder genoemde beleidsdoelstelling om eenderde van alle nieuwbouwwoningen onder particulier opdrachtgeverschap te realiseren. Ten opzichte van het WBO 2002 is de belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap met twee procent gestegen. In sommige publicaties wordt een veel hoger percentage van belangstellenden voor particulier opdrachtgeverschap voorgesteld. Het Ruimtelijk Planbureau rekent bijvoorbeeld met 35% (op basis van WBO 2002) belangstellenden<sup>13</sup>. Zij nemen als uitgangspunt echter alleen de verhuiscapaciteit die op zoek zijn naar een koopwoning, terwijl alle eerder genoemde streefcijfers en beleidsafspraken zijn gebaseerd op een percentage dat is gerelateerd aan het totaal aantal verhuiscapaciteit. Uitgaand van een vraag naar particulier opdrachtgeverschap van circa 17% , ligt dit ruim

	AANTAL	PERCENTAGE	
Totaal aantal woningzoekenden 2006	1.910.000	100	%
Belangstelling voor PO	317.000	17	%
Bij 20% hogere kosten	134.000	7	%
Bij 20% hogere kosten en een half jaar langere bouwtijd	120.000	6	%

*Bron: VROM, 2007a*

Tabel 1: Belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap

onder het eerder genoemde streefcijfer van 33%, zoals dat door het Rijk is genoemd. Van de huishoudens die in WoON 2006 aangaven belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap te hebben, denkt het grootste deel (47%) de woning samen met een architect te ontwerpen. De cataloguswoning is met zesentwintig procent ook behoorlijk populair. Tweeëntwintig procent denkt de woning zelf te gaan ontwerpen. Collectief particulier opdrachtgeverschap is met achttien procent van het totaal aantal belangstellenden minder populair dan individueel particulier opdrachtgeverschap.

<sup>13</sup> Ruimtelijk planbureau, 2007

## 2.4 Soorten opdrachtgeverschap

Naast het hierboven besproken particuliere opdrachtgeverschap, bestaan er nog een aantal andere vormen van opdrachtgeverschap. In figuur 4 is de positie van (collectief) particulier opdrachtgeverschap ten opzichte van andere typen opdrachtgeverschap weergegeven.



figuur 4

- PO = particulier opdrachtgeverschap
- CPO = collectief particulier opdrachtgeverschap
- MO = mede opdrachtgeverschap
- CGO = consumentgerichte ontwikkeling
- SP = serieproductie

Bij collectief particulier opdrachtgeverschap is er niet sprake van één initiatiefnemer, zoals bij particulier opdrachtgeverschap, maar van een collectief dat zich organiseert in een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Collectief particulier opdrachtgeverschap levert vaak bijzondere projecten omdat de groep vaak gedeelde waarden of doelstellingen heeft. Zo zijn er collectief particulier opdrachtgeverschap projecten gerealiseerd voor starters, senioren, kunstenaars en gezinnen met een minder valide gezinslid. Het verschil tussen particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap is meer dan alleen een organisatieverschil. Collectief particulier opdrachtgeverschap komt tegemoet aan speciale woonwensen die mensen samen delen; het opent een kans op een woning die individueel niet haalbaar zou zijn. De sociale effecten bij deze projecten zijn vaak belangrijk<sup>14</sup>.

Mede opdrachtgeverschap (MO) is een tussenvorm waarbij de bouwer/projectontwikkelaar de toekomstige bewoner maatwerk aanbiedt door in opdracht van een groep bewoners een project te ontwikkelen. Essentieel is daarbij hoe risico en zeggenschap verdeeld worden tussen beide partijen<sup>15</sup>. Mede opdrachtgeverschap staat nog in de kinderschoenen. Op dit moment wordt met dit concept geëxperimenteerd bij de ontwikkeling van het Homeruskwartier in Almere.

<sup>14</sup> SEV & Provincie Noord-Brabant, 2007

<sup>15</sup> www.sev.nl

Bij consumentgerichte projectontwikkeling loopt de toekomstige bewoner geen ontwikkelingsrisico, maar is zijn zeggenschap over het eindproduct ook kleiner. Er kan op bepaalde onderdelen de woning gekozen uit, van te voren door ontwikkelaar en architect uitgewerkte, opties. Veel ontwikkelaars en aannemers experimenteren met deze vorm van marktgerichte woningbouwontwikkeling. Bekende voorbeelden zijn Wenswonen van Heijmans<sup>16</sup>, Trento van Nijhuis bouw<sup>17</sup> en Personal Housing van ERA bouw<sup>18</sup>. De betrokken ontwikkelaars willen dit soort concepten nog wel eens als een vorm van particulier opdrachtgeverschap vermarkten (ERA), terwijl ze dat volgens de VROM definitie niet zijn. De concepten van bouwende ontwikkelaars of ontwikkelende bouwers lijken het meest succesvol te zijn. Dit kan te maken hebben met het feit dat ontwerp en bouw, uitgevoerd in een hand, de minste afstemmingsproblemen oplevert. Aangezien deze vorm van opdrachtgeverschap buiten de scope van dit onderzoek valt, zal deze hypothese niet verder getoetst worden.

## 2.5 Zeggenschap en keuzevrijheid

In vrijwel alle studies over particulier opdrachtgeverschap nemen de begrippen zeggenschap en keuzevrijheid een centrale rol in. Vaak worden ze in combinatie gebruikt, zonder dat er een scherp onderscheid in definitie is gemaakt. In het algemeen kan worden gesteld dat beide begrippen gaan over invloed. In de context van particulier opdrachtgeverschap gaat het dan invloed op de woning en de woonomgeving. Het onderscheid tussen de twee begrippen is subtiel, maar binnen het begrippenkader van particulier opdrachtgeverschap wel wezenlijk. Keuzevrijheid impliceert namelijk dat er invloed kan worden uitgeoefend binnen een selectie van keuzemogelijkheden. Deze selectie staat buiten de invloedssfeer van de consument, waarmee keuzevrijheid per definitie al begint met een inperking van de invloed. Voor het begrip zeggenschap lijkt deze beperking op het eerste gezicht niet van toepassing. Zeggenschap betekent dan ook invloed kunnen uitoefenen zonder dat daar van te voren, door anderen bepaalde, keuzemogelijkheden aan ten grondslag liggen. Vanuit deze analyse blijkt dat het begrip zeggenschap beter past binnen het begrippenkader van particulier opdrachtgeverschap. In het vervolg van dit onderzoek zal dan ook het begrip zeggenschap worden gebruikt, behalve daar waar in de literatuur expliciet het begrip keuzevrijheid wordt gehanteerd. Op de schaal van particulier opdrachtgeverschap naar serieproductie is de mate van zeggenschap het belangrijkste ordenende principe (zie figuur 5).

<sup>16</sup> [www.wenswonen.nl](http://www.wenswonen.nl)

<sup>17</sup> [www.nijhuis.nl](http://www.nijhuis.nl)

<sup>18</sup> [www.erabouw.nl](http://www.erabouw.nl)



figuur 5

PO = particulier opdrachtgeverschap  
 CPO = collectief particulier opdrachtgeverschap  
 MO = mede opdrachtgeverschap  
 CGO = consumentgerichte ontwikkeling  
 SP = serieproductie

### MENSEN, WENSEN, WONEN

Het begrip zeggenschap (en keuzevrijheid) neemt een prominente plaats in de Nota Wonen<sup>19</sup> (beter bekend als de Nota Mensen, Wensen, Wonen) uit 2000. In deze nota werd de toenmalige kabinetsvisie op het wonen in de 21e eeuw neergelegd door toenmalig minister Pronk en staatssecretaris Remkes uit het tweede kabinet Kok.

Deze nota heeft grote impact gehad op het volkshuisvestingsbeleid in Nederland en met name op de sturingsfilosofie daarvan. Al was het maar omdat met deze nota definitief afscheid werd genomen van de term 'volkshuisvesting', die werd ingeruild het begrip 'woonbeleid'. Verder heeft de nota een beweging ingezet van kwantitatieve, middels contingenten, naar kwalitatieve overheidssturing op de woningmarkt. Het centrale moto luidde "De burger centraal". Wat werd vertaald in drie basisprincipes, waarvan de eerste "meer keuzevrijheid" was. Die keuzevrijheid moest onder anderen worden bereikt door het vergroten van zeggenschap over woning en woonomgeving. Als achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen voor deze beleidskeuzes worden genoemd de globalisering en toenemende individualisering, waardoor mensen minder gebonden zijn aan plaats of tijd.

Keuzevrijheid betekent volgens de Nota Mensen, Wensen, Wonen dat de burger in staat moet worden gesteld zo veel mogelijk zelf vorm te geven aan het eigen wonen. Een belangrijke factor

<sup>19</sup> VROM, 2000

# OPDRACHTGEVERSCHAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING

die bepalend is voor de keuzevrijheid van mensen, is de mate waarin zij zeggenschap hebben over hun eigen woonsituatie. Zeggenschap kan worden gedefinieerd als het vermogen of de gelegenheid om invloed uit te oefenen. De mate waarin de woonconsument zeggenschap kan uitoefenen wordt bepaald door zijn positie<sup>20</sup>. Het gaat hierbij zowel om de woning als de woonomgeving. De burger zou niet alleen woonconsument, maar ook woonproducent moeten zijn. Volgens het toenmalige kabinet kunnen zeggenschap, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid worden vergroot door het vroegtijdig betrekken van burgers bij plannen bouwprocessen en het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap. Dit laatste punt is vertaald in twee concrete maatregelen:

1. *Het particulier opdrachtgeverschap als prestatieveld in het rijksbeleidskader opnemen. Als het particulier opdrachtgeverschap onvoldoende invulling krijgt, worden wettelijke maatregelen getroffen.*
2. *Het rijk zal particulier opdrachtgeverschap door voorbeeldprojecten en experimenten stimuleren.*

Ten aanzien van het eerste punt is al eerder geconcludeerd dat er sinds het verschijnen van de nota alleen maar minder woningen door particulieren zijn gebouwd. De in 2000 al aangekondigde wettelijke maatregelen, lijken er dan ook met de nieuwe Wro te zijn gekomen. Gemeenten kunnen met een exploitatieplan eisen stellen aan het aandeel particulier opdrachtgeverschap binnen een bepaald bestemmingsplan, ook als zij zelf de grond niet in handen hebben.

## ZEGGENSCHAP EN HET BOUWPROCES

Zeggenschap is dus een kernbegrip voor particulier opdrachtgeverschap. Maar waarover wil de consument zeggenschap hebben en hoe ver kan die zeggenschap gaan? Om die vragen te beantwoorden zal dieper ingegaan moeten worden op de technische aspecten van de woningbouw. Wanneer het bouwproces van een individuele woning uiteengerfeld wordt, zijn grofweg drie elementen te onderscheiden: ruwbouw (draggers), inbouw en afbouw. Om het plaatje vanuit het perspectief van de woonconsument compleet te maken moeten hier de woonomgeving en de kavel aan worden toegevoegd. De mate waarin de woonconsument invloed heeft over elk van deze elementen bepaalt uiteindelijk de mate van zeggenschap. In de onderstaande tabel zijn per element een aantal belangrijke kenmerken benoemd.

WOONOMGEVING	GROND/KAVEL	RUWBOUW / DRAGERS	INBOUW	AFBOUW
Stedenbouwkundig plan	Oppervlak	Omvang m <sup>2</sup> /m <sup>3</sup> /bouwlagen	Gevelopeningen	Wand, -plafond en vloerafwerking
Dichtheid	Bebouwingsvlak	Draagconstructie	Indeling / scheidingswanden	ICT / elektra
Hoeveelheid en inrichting groen en water	Kavelafdeling	Bouwsysteem	Plaats keuken en sanitair	Raam- en deurbeslag
Ontsluiting		Plaats leidingschacht	Installaties	Kleurstelling
Parkeeroplossing		Verdiepingshoogte		

Tabel 2: Kenmerken per woningelement

De elementen kunnen echter niet los van elkaar worden gezien. Keuzes in de draagconstructie hebben invloed op de inbouw mogelijkheden van een woning. Van den Thillart gebruikt een soortgelijke indeling als hierboven gegeven en benoemt daarbij verschillende systeemniveaus.<sup>21</sup> Beslissingen op het hoogste systeemniveau hebben bijna altijd een keuzebeperkende invloed op alle lagere niveaus. Hij noemt dit een 'hierarchical decision making proces'. Dit proces komt nadrukkelijker tot uiting naar mate het opdrachtgeverschapsmodel meer richting serieproductie verschuift. Van den Thillart beschrijft nog een ander interessant aspect van zeggenschap. Verdeeld over de vier systeemniveaus moeten, bij de bouw van een woning, zevenentwintig hoofdkeuzes gemaakt worden. Deze keuzes variëren van de parkeeroplossing tot de muurafwerking. Eigenlijk hoeft de toekomstige bewoner dus maar zevenentwintig beslissingen te nemen. Dit lijkt beperkt en overzichtelijk, maar omdat alle keuzes ook in combinatie gemaakt kunnen worden, zou dit keuzepalet de architect opzadelen met een paar miljoen varianten om uit te werken. Zeggenschap wordt hier dus beperkt door de beschikbaarheid van tijd en geld.

## BEPERKINGEN AAN ZEGGENSCHAP

Zeggenschap kent grenzen. De grenzen hoeven echter niet voor iedereen hetzelfde te zijn. Ze worden bepaald door vijf factoren: Regels, budget, techniek, kennis en aanbod. De belangrijkste beperking wordt gevormd door het feit dat in Nederland het besluit om een

<sup>20</sup> VROM, 2005

<sup>21</sup> Van den Thillart, 2004

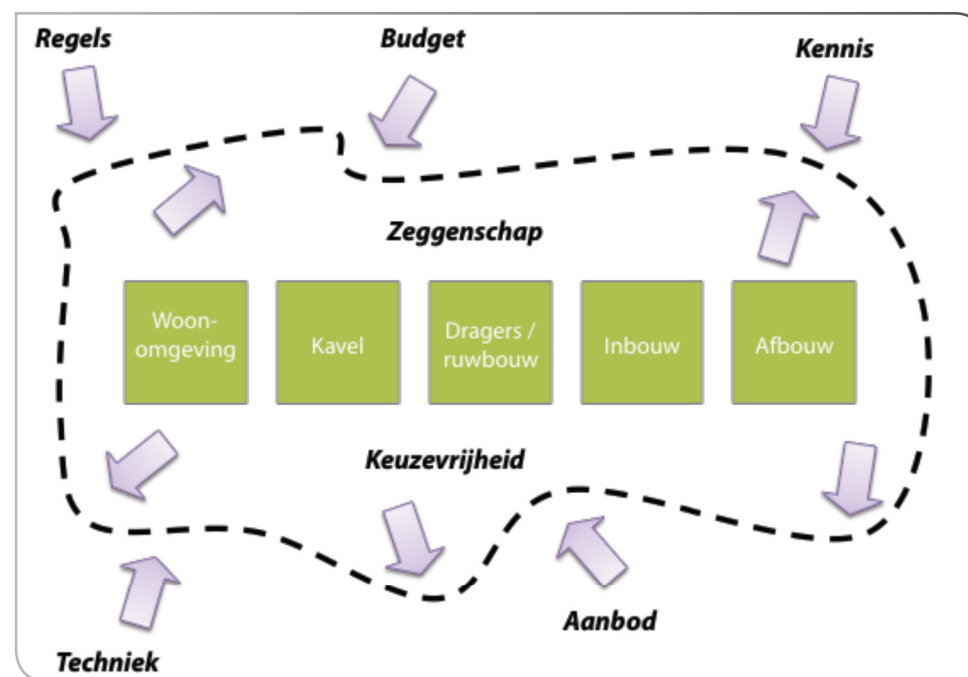
# OPDRACHTGEVERSCHAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING

locatie te bestemmen voor particulier opdrachtgeverschap uitsluitend is voorbehouden aan de gemeenteraad. Hierop kan door de individu alleen indirect invloed worden uitgeoefend. Invloed op de locatie van de particuliere kavel is dan ook vaak zeer beperkt. Er zijn ook andere regels en procedures die de zeggenschap belemmeren. De meeste van deze regels zijn ervoor om te zorgen dat het individueel belang niet onevenredig indruist tegen het algemeen, of maatschappelijk belang. Het bestemmingsplan en het Bouwbesluit zijn voorbeelden van sets van regels die de zeggenschap voor particulieren bij woningbouwontwikkeling beperken ten behoeve van het algemeen of maatschappelijk belang.

Naar mate iemand meer te besteden heeft, neemt de zeggenschap over zijn (woon) omstandigheden toe. Dit werkt zo in de supermarkt, maar zeker ook op de woningmarkt. Het beschikbare budget is dus een beperkende factor. Omdat de grond een substantieel deel van de totale stichtingskosten, is de prijsstelling hiervan erg belangrijk. Daarnaast levert de techniek beperkingen op. Niet alles kan gebouwd worden, of alleen tegen zeer hoge kosten. Het kennisniveau van de individu is mede bepalend voor de mate waarin hij gebruik kan maken van zijn zeggenschap. Zo kan er een heimelijke wens zijn om meer invloed te hebben op de woning of woonomgeving, maar wordt de potentiële zeggenschap hierover onvoldoende of niet gebruikt als gevolg van onvoldoende kennis. Tot slot is het aanbod een beperkende factor. De aard van de woningmarkt maakt dat deze maar zeer traag kan reageren op veranderingen in de vraag. Deze imperfectie in de markt wordt vergroot door steeds langere doorlooptijden van woningbouwprojecten als gevolg van de toegenomen complexiteit en de steeds sneller veranderende wensen van de consument. In figuur 6 is schematisch weergegeven hoe de beperkingen aan de zeggenschap inwerken op de verschillende elementen bij woningbouwontwikkeling.

## DRAGERS

Iemand die zich al heel lang bezig houdt met de zeggenschap van de woonconsument over zijn woning is Habraken<sup>22</sup>. Hij verwonderde zich al in 1961 over het feit dat de massawoningbouw alom beschouwd werd als standaard bouwmethod. In zijn beeld staat massawoningbouw gelijk aan de uitschakeling van medezeggenschap en initiatief van de bewoners. Als alternatief beschrijft Habraken in zijn manifest 'De dragers en de mensen' een utopisch stadsbeeld waarin constructies worden gemaakt die zelf geen woning of gebouw zijn, maar die woningen bevatten zoals een boekenkast boeken bevat. Die constructies noemt hij dragers en worden verder omschreven als "een constructie waarin zich een aantal woningen laat samenstellen, die ieder voor zich –onafhankelijk van de andere woningen erin- gebouwd, verbouwd of afgebroken kunnen worden". Dit idee lijkt ruim vijfenveertig



figuur 6: Beperkingen aan zeggenschap

<sup>22</sup> Habraken, 1961

# OPDRACHTGEVERSCAP IN WONINGBOUWONTWIKKELING

jaar later weer te zijn opgepakt door Bijdendijk<sup>23</sup>, die met het solids-concept ook een ontkoppeling van casco en inbouw voorstaat, met als doel meer keuzevrijheid bieden aan de gebruikers van het gebouw. Zowel Habraken als Bijdendijk gaan er in hun concepten van uit dat de zeggenschap van de woonconsument begint bij de inbouw, zoals dat bij consumentgerichte projectontwikkeling het geval is. Dit lijkt mede ingegeven doordat ze beide uitgaan van een stedelijke setting met meergezins woongebouwen.

## ZEGGENSCHAPSLADDER

De verschillende onderdelen van het theoretisch kader van particulier opdrachtgeverschap kunnen worden samengevat in een zeggenschapsladder (zie figuur 7). Hierin is voor de verschillende typen opdrachtgeverschap per element aangegeven hoeveel zeggenschap de woonconsument hierop heeft. Te zien is dat de mate waarin de woonconsument zeggenschap heeft, afhankelijk is van het type opdrachtgeverschap. Particuliere opdrachtgevers hebben de meeste zeggenschap, terwijl consumenten die een in serie gebouwde woning kopen de minste zeggenschap hebben. Ook is de zeggenschap over de in- en afbouw van de woning bij alle soorten opdrachtgeverschap groter dan over de woonomgeving en de kavel. Over deze laatste twee is in de Nederlandse context, zoals eerder reeds aangegeven, nooit sprake van volledige zeggenschap. Ook binnen de verschillende typen van opdrachtgeverschap kan de invulling van de zeggenschap wisselen. De in figuur 7 gegeven kwalificaties zijn dan ook algemene uitgangspunten. Op projectniveau kunnen hierin kleine verschillen zijn. De zeggenschapsladder vertoont overeenkomsten met de door het SEV ontwikkelde zeggenschapsmeter<sup>24</sup>. Deze meter stelt particulieren in staat om via het invullen van vragen op de website van het SEV de mate waarin zij zeggenschap hebben over de ontwikkeling van hun woningen en woonomgeving te bepalen en te vergelijken met andere projecten.

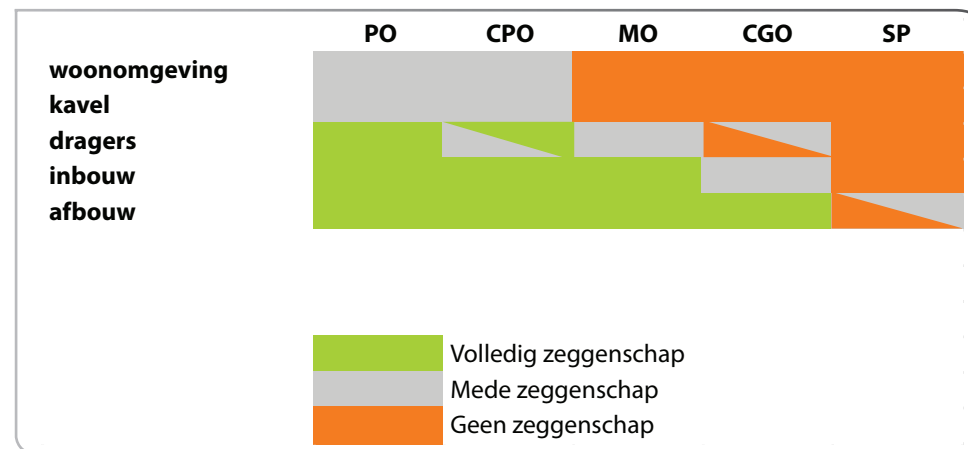
## 2.6 Risico

Zeggenschap kan niet los worden gezien van risico. Hoe meer zeggenschap iemand wil uitoefenen, hoe meer risico hij bereid moet zijn te lopen en vice versa. Zeggenschap is noodzakelijk om risico's te kunnen beheersen<sup>25</sup>. In de meer beleidsgerichte literatuur over particulier opdrachtgeverschap wordt het aspect risico vaak onderbelicht of zelfs volledig genegeerd. Dit is onterecht aangezien de risico's zowel bij projectmatige als bij particuliere woningbouwontwikkeling aanzienlijk zijn.

<sup>23</sup> Bijdendijk, 2006

<sup>24</sup> [www.sev.nl/zeggenschapsmeter](http://www.sev.nl/zeggenschapsmeter)

<sup>25</sup> Steemerding, 2007



figuur 7: Zeggenschapsladder

## PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

In de vastgoedwereld wordt over het algemeen een vrij eenzijdige (financiële) risicodefinitie gehanteerd. Zo definieert Gehner een risico als een voorspelbare en stochastisch modellerbare gebeurtenis die leidt tot een negatieve afwijking van de rendementseis van een project<sup>26</sup>. Risico's worden uitgedrukt in geld omdat ze hierdoor onderling vergelijkbaar worden en er een prioritering voor de beheersing ervan kan worden aangebracht. Volgens deze methode zijn de voornaamste risico's voor de particuliere opdrachtgever:

- **Grondkosten**
- **Bijkomende ontwikkelingskosten**
- **Bouwkosten**

Het risico op de grond zit hem met name in de voorwaarden rond de levering van het kavel en de bouwtijd. Wanneer deze afspraken niet overeenkomen met bijvoorbeeld het ontwerpproces of de procedures voor de benodigde vergunningen kan de particuliere opdrachtgever geconfronteerd worden met onvoorziene rentelasten en/of boetebedingen.

De bijkomende ontwikkelingskosten zijn een verzameling van veel verschillende kostensoorten waarmee de particuliere ontwikkelaar te maken krijgt. Voorbeelden hiervan zijn het architectenhonorarium, allerhande adviseurs, maar ook de financieringskosten. Gezamenlijk kenmerk van deze kostenposten is dat ze gevoelig zijn voor planvertragingen.

<sup>26</sup> Gehner, 2003



Bij het voorbeeld van de financieringskosten is dit evident, maar uit de praktijk blijkt dat ook adviseurskosten toenemen wanneer er planvertraging optreedt.

Door de toegenomen kosten voor bouwmaterialen en arbeid zijn bouwkosten een actueel onderwerp. Voor particuliere opdrachtgevers levert een instabiele marktsituatie een belangrijk risico op, aangezien de bouwkosten een aanzienlijk deel van de totale stichtingskosten beslaan. In de huidige krappe markt vormt de positie van particuliere opdrachtgevers ten opzichte van projectontwikkelaars, die op grotere schaal kunnen inkopen, een aanvullend risico voor een succesvolle aanbesteding.

## GEMEENTE

Bij de risico inschatting aan de kant van gemeenten wordt vooral rekening gehouden met de afzet van kavels. Omdat er met individuele particulieren (of een collectief) uitgifteovereenkomsten moeten worden opgesteld wordt het risico op planvertraging en/of complicaties, zoals het afhaken van partijen (afzetrisico), hoger ingeschat dan bij seriematig ontwikkelde woningbouwprojecten. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de (gemeentelijke) grondexploitatie. In hoeverre deze risico-inschatting realistisch is, is nog maar de vraag. In de meeste gevallen is de belangstelling voor particulier opdrachtgeverschap zeer groot en kunnen dan ook reservelijsten van belangstellenden worden opgesteld. Hiermee is het afzetrisico voor een groot deel afgedekt. Om het afzetrisico bij collectief particulier opdrachtgeverschap projecten te beheersen wordt vaak gebruik gemaakt van een achtervangconstructie. Deze constructie houdt in dat een partij (vaak een corporatie) garant staat voor het afnemen en afbouwen van woningen waarvan de oorspronkelijke particuliere opdrachtgever is weggevallen. In de projecten die voor dit onderzoek zijn onderzocht is een dergelijke achtervangconstructie ingezet, maar hoefde hij in de praktijk niet te worden toegepast. Wel is er bijvoorbeeld in het project de Kersentuin in Utrecht sprake geweest van een late uitvaller. De vrijgekomen woning bevond zich in de besteksfase en konden daardoor nauwelijks nog worden aangepast aan de wensen van nieuwe kopers. Toch was ook hier de achtervangconstructie niet nodig en werd de woning verkocht aan een belangstellende van de reservelijst.

Naast deze financiële risico's voorzien gemeenten vaak ook andere risico's bij het implementeren van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Een belangrijk risico dat vaak wordt genoemd is de ruimtelijke inpassing van particulier opdrachtgeverschap in het grotere geheel van een gebiedsontwikkeling. De contrasten zouden te groot zijn, het beheer complexer door verschillen in de kwaliteit van het openbaar gebied en de uitkomsten in het algemeen onzeker omdat de gemeente minder stedenbouwkundige en architectonische beeldregie kan voeren.

Er bestaat ook een organisatorisch risico. De gemeentelijke organisatie zal moeten investeren in begeleiding van particuliere opdrachtgevers, maar ook vergunningprocedures doen een zwaarder beroep op het gemeentelijk apparaat, omdat deze veelal een individueel karakter hebben. Hiermee doet particulier opdrachtgeverschap een zwaarder beroep op de, toch al met steeds meer taken belaste, gemeentelijke organisatie.

## CORPORATIES

De risico's voor andere intermediaire organisaties zoals woningcorporaties overlappen wat betreft de begeleiding die van de gemeenten. Daarnaast fungeren woningcorporaties vaak als achtervang, waarmee zij ook financiële risico's lopen. Wanneer een particuliere opdrachtgever zich lopende het project terugtrekt zal de achtervangpartij deze woning en/of de ontwikkeling ervan overnemen. Hiermee loopt de woningcorporatie het risico dat zij een woning moeten afnemen die niet helemaal past binnen de standaard programma's van eisen die door deze partij zijn opgesteld. Het afzetrisico, zowel in de huur als koop, is in deze constructie uiteraard ook voor de corporatie. Zoals eerder al aangegeven, is het maar de vraag of de achtervangconstructies in de praktijk veel worden toegepast. In de vier case studies die voor dit onderzoek zijn bestudeerd is dat in ieder geval niet het geval geweest.

## 2.7 Gemeenten en particulier opdrachtgeverschap

### ROL VAN DE GEMEENTEN

De bouwkolom, de bedrijfskolom van de bouw, wordt gevormd door de verschillende opeenvolgende partijen in het proces dat van ideevorming tot realisatie, oplevering en gebruik gaat. De ontwikkeling van de bouwkolom na de Tweede Wereldoorlog laat een beeld zien van steeds verdergaande professionalisering en specialisatie: in de kolom is een wereld aan gespecialiseerde dienstverleners en tussenpersonen gekomen. De uiteindelijke gebruiker is daarmee steeds marginaler in het proces aanwezig. Particulier opdrachtgeverschap gaat uit van omkering van de bouwkolom, zodat de burger als het ware weer bouwheer wordt. Dit betekent een vrij radicale heroriëntatie van alle partijen die met het bouwen te maken hebben, niet in de laatste plaats ook van gemeenten. Om de zeggenschap en keuzevrijheid maximaal toegankelijk te maken moet de werkwijze van de gemeentelijke overheid zich heroriënteren op een klant- en marktgerichte organisatie en beleidsvoering<sup>27</sup>. Hierin passen ook een andere risicobeheersingstrategie.

Naast de uitgifte van kavels, waar hieronder apart op zal worden ingegaan, heeft de gemeente

<sup>27</sup> Kuenzli en Lenkeek, 2004

bij particulier opdrachtgeverschap een aantal toetsende en toezichhoudende taken. Een daarvan is de uitgifte van bouwvergunningen. De gemeente is hiervoor het bevoegd gezag. Bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap zullen er keuzes gemaakt moeten worden over de wijze waarop de bouwvergunninguitgifte wordt georganiseerd. Bij seriematig geproduceerde woningbouwprojecten zal de vergunningverlening zo vele mogelijk collectief gebeuren. In het geval van individueel particulier opdrachtgeverschap is dit in de meeste gevallen niet mogelijk, omdat de woningen niet in één bouwstroom worden gerealiseerd. Bij collectief particulier opdrachtgeverschap kan de bouwvergunning ook collectief worden afgegeven. Na de verlening van de bouwvergunning zal er ook toezicht moeten worden uitgeoefend op de uitvoering tijdens de bouw. Ook hier geldt de keuze tussen individueel of collectief toezicht. Bij het inrichten van deze processen, maar ook bij de capaciteitsraming voor deze taken, zullen de specifieke kenmerken van particulier opdrachtgeverschap inzichtelijk moeten zijn en hierop worden ingespeeld.

Het gemeenlijk welstandstoezicht neemt bij particulier opdrachtgeverschap een bijzondere plaats in. Dit sturingsinstrument op ruimtelijke kwaliteit wordt bij projecten in particulier opdrachtgeverschap vaak anders ingericht dan bij seriematig geproduceerde woningbouwprojecten. In steeds meer gevallen wordt het welstandstoezicht helemaal uitgeschakeld en is sprake van welstandsvrij bouwen. Ook gaan er regelmatig stemmen op om particulier opdrachtgeverschap onder een apart welstandsregime te laten vallen.

## GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Zowel Kuenzli en Lenkeek als het Ruimtelijk Planbureau gaan in op de rol van de gemeente bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap. De rol van de gemeente bij particulier opdrachtgeverschap verschilt duidelijk van die bij meer traditionele vormen van opdrachtgeverschap. Bij die laatste ligt de nadruk volgens Kuenzli en Lenkeek op reguleren en beheersen. Bij particulier opdrachtgeverschap komt de nadruk te liggen op het stellen van randvoorwaarden, loslaten en sturen op een beperkt aantal beslismomenten. Veel nadruk wordt gelegd op de rol die gemeenten spelen in het kader van hun grondbeleid en meer specifiek de kaveluitgifte. Zonder kavel immers geen woningbouw. De gemeente heeft met haar grondbeleid grote invloed op de beperkende factor 'aanbod' (zie figuur 6). De beschikbaarheid van kavels en de prijzen hiervan bepalen voor particulieren voor een groot deel de mogelijkheden om zelf een woning te bouwen. De kosten van de kavel vormen een substantieel deel van de totale stichtingskosten van een woning. De grondverwerving en kaveluitgifte zijn dan ook de belangrijkste sturingsmogelijkheden die een gemeente heeft bij particulier opdrachtgeverschap. Stimulering van particulier opdrachtgeverschap moet dan ook ingebed zijn in het bredere gemeentelijke grondbeleid. Voldoende grond in gemeentelijk bezit om uit te geven aan particulieren is de ene weg, de andere weg is

middels het gebruik van een exploitatieovereenkomst op basis van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Hiermee kunnen grondeigenaren gedwongen worden om een bepaald deel uit te geven aan particulieren<sup>28</sup>. Hoe deze nieuwe regeling in de praktijk zijn uitwerking zal moet echter worden afgewacht. Een mogelijke uitwerking van deze nieuwe wetgeving is dat ook projectontwikkelaars en corporaties spelers worden bij de uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, waar dit tot nu toe het vrijwel exclusieve domein van de gemeentelijke grondbedrijven was.

## WOONVISIE

Productieafspraken op landelijk, provinciaal en regionaal niveau, aangevuld met gemeentelijke ambities voor (toekomstige) woningbouwopgaven, worden veelal vastgelegd in een gemeentelijke woonvisie. Woonvisies krijgen steeds meer een integraal karakter door de integratie van sectorale doelstellingen op het gebied van leefbaarheid, wijkontwikkeling, zorg, onderwijs en welzijn. De laatste jaren is een duidelijke verschuiving te zien van kwantitatieve naar kwalitatieve sturing op de woningbouwopgaven. Steeds meer gemeenten nemen in hun woonvisie ook doelstellingen op ten aanzien van het aandeel (collectief) particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouwproductie. Bij de behandeling van de casestudies wordt dieper ingegaan op de vraag in hoeverre het specifiek benoemen van doelstellingen voor particulier opdrachtgeverschap in de gemeentelijke woonvisie ook bijdraagt aan de daadwerkelijke realisatie.

## 2.8 Corporaties en projectontwikkelaars

### WONINGCORPORATIES

Woningcorporaties spelen dikwijls een rol bij collectief particulier opdrachtgeverschap. In de meeste gevallen is hun rol beperkt tot die van achtervang. Ook kunnen corporaties middelen als koopgarant of maatschappelijk gebonden eigendom (MGE) inzetten om woningen in een lager marktsegment aan te kunnen bieden. Over het algemeen is de houding van corporaties ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap echter terughoudend. Nut en noodzaak in relatie tot de primaire doelstellingen en doelgroepen van woningcorporaties worden in twijfel getrokken<sup>29</sup>. Particulier opdrachtgeverschap kunnen echter weldegelijk aansluiten bij het beleid van corporaties, zeker nu die zich over steeds breder veld uitstrekken. Particulier opdrachtgeverschap kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan het op gang brengen van de doorstroming, de renovatie in herstructureringsgebieden op gang brengen en de sociale

<sup>28</sup> Van den Brand e.a., 2008

<sup>29</sup> Tibosch, 2004

cohesie in buurten verstevigen.

Vooralsnog is de rol die corporaties spelen bij particulier opdrachtgeverschap beperkt. De verwachting is echter dat, met name bij collectief particulier opdrachtgeverschap, die rol in de komende jaren zal groeien. De belangrijkste redenen zijn dat corporaties ook steeds meer initiatieven ontplooiën in het midden en hoge segment van de woningmarkt en de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap daarbij inzien. Daarnaast is de verwachting dat gemeenten met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in de hand meer druk gaan leggen op corporaties om een bijdrage te leveren aan hun doelstellingen op het gebied van particulier opdrachtgeverschap. Steeds meer gemeenten spreken zich hier in hun woonvisies ook expliciet over uit en bestempelen de corporaties hierbij als belangrijke partner.

## PROJECTONTWIKKELAARS

Projectontwikkelaars houden zich maar zeer marginaal bezig met particulier opdrachtgeverschap, althans volgens de VROM definitie. Aan consumentgerichte projectontwikkeling wordt wel veel aandacht besteed en vele concepten zijn inmiddels op de markt gebracht. Ook zijn er experimenten met medeopdrachtgeverschap, zoals in het Homeruskwartier in Almere. Beide vormen van opdrachtgeverschap vallen echter niet binnen de door VROM gehanteerde definitie. Nieuw Terbregge in Rotterdam is een voorbeeld van een collectief particulier opdrachtgeverschap project waarbij een projectontwikkelaar (Proper Stok) als achtervang heeft gefungeerd.

Op het eerste gezicht is het ook niet verwonderlijk dat projectontwikkelaars zich afzijdig houden van particulier opdrachtgeverschap. Het ontwikkelen -en in sommige gevallen bouwen- van woningen is hun primaire activiteit. Het verkopen van kavels om ze vervolgens door particulieren te laten ontwikkelen, past hier niet in. Het voorbeeld van Proper Stok geeft echter aan dat ook projectontwikkelaars het belang en de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap inzien. Daarnaast kunnen ook zij met de eerder genoemde nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening 'gedwongen' worden om een deel van hun gronden voor particulier opdrachtgeverschap te bestempelen. Verder kunnen overwegingen als public relations, het leereffect en het verkrijgen van posities binnen gemeenten redenen zijn om te experimenteren met particulier opdrachtgeverschap. Wanneer er een direct causaal verband tussen particulier opdrachtgeverschap en de waardeontwikkeling van gebiedsontwikkelingen wordt aangetoond, zal dit wellicht nog een extra stimulans kunnen zijn voor projectontwikkelaars om particulier opdrachtgeverschap als middel in te zetten.

## 2.9 Conclusies

Particulier opdrachtgeverschap is een vorm van opdrachtgeverschap waarbij de burger volledige juridische zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning heeft. Met deze definitie wordt een scherpe scheiding gelegd naar alle andere vormen van opdrachtgeverschap waarbij intermediaire partijen een rol spelen. Deze andere vormen van opdrachtgeverschap kunnen worden ingedeeld naar de mate van zeggenschap die de eindgebruiker heeft bij de ontwikkeling. De overheid heeft zich in de Nota Mensen, Wensen, Wonen ten doel gesteld dat vanaf 2005 éénderde van alle nieuwe gebouwde woningen onder particulier opdrachtgeverschap zijn gerealiseerd. Deze doelstelling is vooralsnog niet gehaald en aandeel particulier opdrachtgeverschap daalt zelfs.

Zeggenschap is de kern van particulier opdrachtgeverschap. In dit onderzoek wordt niet alleen de zeggenschap op de verschillende elementen van de woningen onderzocht, maar ook die op de kavel en de woonomgeving. Zeggenschap kent vrijwel altijd beperkingen die uiteen kunnen lopen van technische (on)mogelijkheden tot het (beperkte) aanbod van kavels. Zeggenschap komt altijd met risico's. Voor de particuliere opdrachtgever liggen deze risico's in de aankoop van de grond, de te maken ontwikkelingskosten en de bouwkosten. Hiernaast speelt in sommige gevallen het marktrisico een grote rol. Voor gemeenten gelden andere risico's, zoals de afzet van de kavels en de gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit.

De rol van de gemeente beperkt zich niet alleen tot de uitgifte van kavels. Ook bij particulier opdrachtgeverschap heeft de gemeente een toetsende en toezichhoudende rol, die vaak anders wordt ingericht dan bij seriematig geproduceerde woningbouwprojecten.

Naast de gemeente kunnen ook andere organisaties een rol spelen als intermediair. In het geval van woningbouwcorporaties is die rol tot nu toe meestal beperkt tot het invullen van de achtervangfunctie bij collectief particulier opdrachtgeverschap projecten. De verwachting is echter dat corporaties de komende jaren een grotere rol zullen gaan spelen bij particulier opdrachtgeverschap. Met name in de herstructureringsgebieden liggen hiervoor grote kansen. Projectontwikkelaars wagen zich nauwelijks aan particulier opdrachtgeverschap.

# 3 THEORETISCH KADER STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

## 3.1 Inleiding

Stedelijke gebiedsontwikkeling staat volop in de belangstelling. Gebiedsontwikkeling wordt daarbij vaak als containerbegrip gebruikt voor alles wat meer dan locatieontwikkeling is. De theorievorming rond stedelijke gebiedsontwikkeling is gebaseerd op het, in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geïntroduceerde, begrip ontwikkelingsplanologie. Dat op zijn beurt weer de tegenhanger is van de toelatingsplanologie die in Nederland lange tijd gangbaar is geweest. Belangrijke noties zijn dat de overheid niet langer het primaat heeft in ruimtelijke ontwikkeling, maar samen moet werken met andere partijen om haar doelstellingen te verwezenlijken. Daarnaast wordt bij zowel ontwikkelingsplanologie als bij gebiedsontwikkeling uitgegaan van processturing, waarbij van te voren geen duidelijke eindbeelden bestaan. Een Gebiedsgerichte en multidisciplinaire benadering zijn hierbij uitgangspunt.

In dit hoofdstuk wordt de theorie van de stedelijke gebiedsontwikkeling verkend. De focus ligt daarbij uiteraard bij die onderdelen van het theoretisch raamwerk die raakvlakken hebben met het onderwerp particulier opdrachtgeverschap. Deze verkenning leidt tot een analysekader voor particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling.

## 3.2 Definitie stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling is een relatief nieuw onderzoeksterrein. Van een algemeen aanvaarde en toegepaste definitie is nog geen sprake. Het is ook maar de vraag of, gezien het hoge containergehalte van het begrip gebiedsontwikkeling, een eenduidige definitie wenselijk is. Een goede poging is in ieder geval die van Friso de Zeeuw. Hij definieert gebiedsontwikkeling als "De kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen belangen en geldstromen, met het oog op (her-) ontwikkeling van een gebied"<sup>30</sup>. Het woord 'kunst' impliceert dat gebiedsontwikkeling een vorm van subjectieve menselijke expressie is. Kennis en competenties van de betrokken organisaties en actoren zijn echter van doorslaggevend belang<sup>31</sup>. Daarom zou de term 'kunde' beter op zijn plaats zijn. Populair samengevat gaat het om complexe opgaven in stedelijke gebieden waarbij van alles 'meer' is. Meerdere partijen, meerdere geldstromen, meervoudige problematiek, meerdere belangen, meerdere functies, enzovoorts.

<sup>30</sup> De Zeeuw, 2007

<sup>31</sup> Hosman en Prins, 2007

## 3.3 Soorten Gebiedsontwikkeling

Aangezien stedelijke gebiedsontwikkeling een relatief jong studieobject is, is het theoretisch kader nog volop in ontwikkeling. Het vakgebied heeft veel raakvlakken met stedelijk management. Het essentiële verschil is dat stedelijke gebiedsontwikkeling uitgaat van verschillende territoriale deelgebieden binnen een stedelijke regio met ieder hun eigen ontwikkeling en functie voor de stad of regio<sup>32</sup>.

Deze territoriale deelgebieden zijn er in verschillende soorten en maten. Zo kunnen binnen het stedelijke gebied de volgende soorten gebiedsontwikkelingen worden onderscheiden:

- *Uitleggebieden*
- *Binnenstedelijke herstructureringen*
- *Transformatiegebieden*

### UITLEGGEBIEDEN

De uitleggebieden worden vaak geassocieerd met de VINEX-locaties, waar woningbouw veruit de belangrijkste programmatische pijler is. Gezien de focus van dit onderzoek zijn dit ook de meest interessante uitleggebieden, maar de ontwikkeling van nieuwe werklocaties behoren bijvoorbeeld ook tot deze categorie. Veel particulier opdrachtgeverschap initiatieven zijn gerealiseerd op dit type locaties (o.a. de Kersentuin in Leidsche Rijn).

### BINNENSTEDELIJKE HERSTRUCTURERINGEN

Binnenstedelijke herstructureringsgebieden zijn stedelijke gebieden die veel (beleids-) aandacht krijgen de laatste tijd. De veertig Vogelaarwijken, zijn de bekendste voorbeelden. In deze gebieden is wonen de dominante functie. Door investeringen in de sociale en economische dynamiek van deze wijken, gecombineerd met soms grootschalige fysieke ingrepen wordt geprobeerd de neerwaartse spiraal waarin deze gebieden zich bevinden te keren. Particulier opdrachtgeverschap heeft in deze gebieden nog geen vaste voet aan de grond gekregen, maar met enkele in het oog springende initiatieven kan dit tij keren. Voorbeelden zijn het Wallisblok<sup>33</sup> in Rotterdam en Nieuw Leyden<sup>34</sup> in Leiden. Het voorbeeld van het Wallisblok raakt nog een ander aspect dat bij veel herstructureringsprojecten speelt, namelijk de toenemende weerstand tegen sloop. Veel mensen zijn bang dat het oorspronkelijke karakter van de wijk hiermee verloren gaat. Particulier opdrachtgeverschap

<sup>32</sup> van 't Verlaat, 2005

<sup>33</sup> [www.dedichterlijkevrijheid.nl](http://www.dedichterlijkevrijheid.nl)

<sup>34</sup> [www.nieuwleyden.nl](http://www.nieuwleyden.nl)

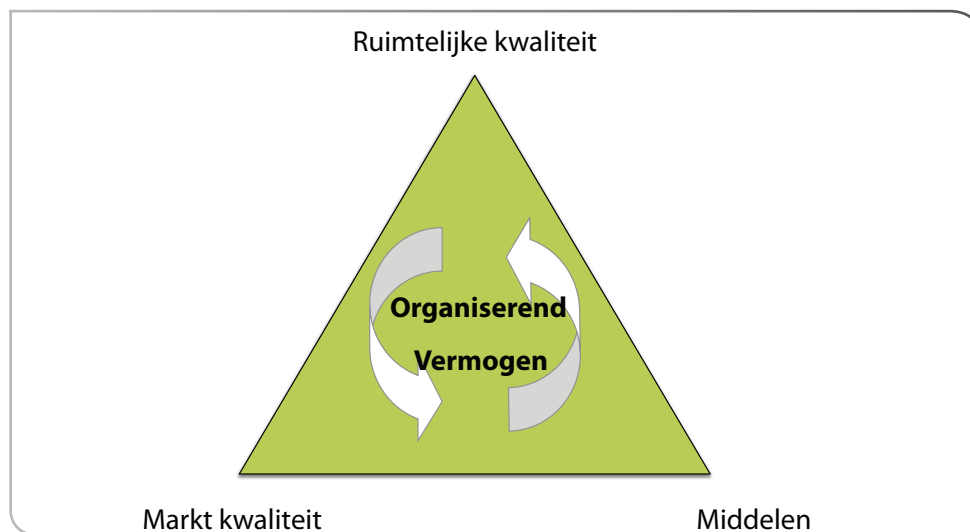
in de vorm van cascorenovatie kan dan uitkomst bieden.

## TRANSFORMATIEGEBIEDEN

Transformatiegebieden, ook wel brownfields genoemd, zijn in onbruik geraakte gebieden in de stad, bijvoorbeeld verouderde bedrijventerreinen of havengebieden. Deze gebieden liggen dikwijls dichtbij de binnenstad en er bevinden zich vaak cultuurhistorisch waardevolle gebouwen of complexen. Daar tegenover staat dat bodemvervuiling en versnipperd eigendom herontwikkeling erg complex kunnen maken. Woningbouw kan een belangrijke opbrengstgenerator zijn in transformatieopgaven. Meestal kennen deze gebieden een hoge programmadruck om de kosten voor bijvoorbeeld sanering of transformatie van cultuurhistorisch waardevolle complexen te financieren. De kosten en daarmee ook de risico's bij deze vorm van gebiedsontwikkeling zijn over het algemeen groot.

## 3.4 Optimalisatieproces

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een optimalisatieproces binnen de driehoek: ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen (zie figuur 8)<sup>35</sup>. De verschillende invalshoeken kunnen elkaar versterken of verzwakken.



figuur 8: Optimalisatieproces stedelijke gebiedsontwikkeling

<sup>35</sup> Daamen, 2005

## MARKTKWALITEIT

Het begrip marktkwaliteit is een belangrijke aanvulling ten aanzien meer traditionele modellen, waarin de afweging middelen versus ruimtelijke kwaliteit centraal stond. Onder marktkwaliteit wordt verstaan de mate waarin het gebied beantwoordt aan eisen en wensen die door de (toekomstige) gebruikers van het gebied worden gesteld. De mening van de gebruiker wordt het primaire uitgangspunt en niet de door ontwerpers en beleidsmakers veronderstelde gebruikswaarde<sup>36</sup>. Hiermee ligt in het begrip marktkwaliteit een belangrijke koppeling naar het theoretisch kader van particulier opdrachtgeverschap. Met name bij stedelijke gebiedsontwikkelingen waar de functie wonen een belangrijk deel van het programma uitmaakt, is de laatste jaren steeds meer aandacht voor de vraaggerichte woningontwikkeling. Branding en gebiedsmarketing nemen een steeds belangrijker plaats in tijdens het ontwikkelingsproces. Het gebruikersgericht denken wordt daardoor een steeds belangrijker wapen in de toenemende concurrentie tussen steden en regio's. In de strijd om de koopkrachtige en creatieve middenklasse te behouden voor de grote steden, kan particulier opdrachtgeverschap worden ingezet als middel. Hierbij moet worden aangetekend dat de grens tussen marketing en promotie soms moeilijk is te duiden. Uitgekiende promotiecampagnes voor nieuwe woonconcepten zijn gemeengoed geworden en dienen als stimuleringsinstrument bij de verkoop van het product. Wanneer te veel nadruk wordt gelegd op de promotiekant zonder dat daar een gedegen marketingstrategie aan ten grondslag ligt, kan dit op gespannen voet staan met de principes van keuzevrijheid en zeggenschap. Eenzijdige focus op promotie leidt tot onvolledige informatieverschaffing aan de consument en daardoor een beperking van de zeggenschap.

## MIDDELEN

Het hoekpunt middelen omvat naast financiële middelen ook andere productiefactoren zoals menskracht, kennis en grond<sup>37</sup>. De beschikbaarheid van middelen is altijd beperkt. Bij de inzet van bijvoorbeeld geld en grond zullen daarom altijd keuzes gemaakt moeten worden. In de keten van woningbouwontwikkeling vormt grond de eerste en zeer bepalende schakel. Zonder grond namelijk geen woning. Vooral in de grote steden is de vraag naar bouwkavels hoog en het aanbod laag. Vraag en aanbod worden er bovendien bepaald door een beperkt aantal grote spelers, waar tussen de concurrentie beperkt is. Het Ruimtelijk Planbureau constateert dat er eerder sprake is van een oligopolie dan van een vrije markt<sup>38</sup>. De kavelprijs kan, in de huidige overspannen grondmarkt, een aanzienlijk deel uitmaken van de totale stichtingskosten van de woning.

<sup>36</sup> Van 't Verlaat, 2005

<sup>37</sup> Van 't Verlaat, 2005; Daamen, 2005

<sup>38</sup> Ruimtelijk Planbureau, 2007

In relatie tot particulier opdrachtgeverschap is al geconstateerd dat de gemeente een bepalende rol speelt in het beschikbaar stellen van voldoende kavels. Naast gemeenten zijn de laatste jaren echter ook projectontwikkelaars, corporaties en speculanten steeds actiever geworden op de grondmarkt. Er bestaat bij deze partijen vaak weerstand tegen particulier opdrachtgeverschap, omdat hiermee de opbrengsten en (ruimtelijke) kwaliteit van de gebiedsontwikkeling in het geding zou komen. Bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap zal de zeggenschap over de grond overgedragen moeten worden aan particulieren, waardoor de projectontwikkelaar een belangrijk sturingsinstrument op de ruimtelijke kwaliteit en opbrengsten verliest. Vooralsnog lijken projectontwikkelaars vooral consumentgerichte projectontwikkeling te omarmen. Corporaties experimenteren steeds meer met vooral collectief particulier opdrachtgeverschap.

SEV pleit dan ook voor het meer toegankelijk maken van de grondmarkt voor particulieren door het kunnen meedingen van particulieren naar de ontwikkelingsmogelijkheden voor een stuk grond, met een individueel of collectief plan<sup>39</sup>. Naast de beschikbaarheid is ook de kavelprijs een belangrijk sturingsinstrument. Binnen complexe gebiedsontwikkelingen staan de grondexploitaties vaak zwaar onder druk. Druk vanuit ontwikkelaars en de gemeentelijke grondbedrijven kan leiden tot opbrengstmaximalisatie, waarbij minder renderende of ogenschijnlijk risicovolle onderdelen van het plan worden ingeperkt of geschrapt. Wat dan vaak overblijft zijn vrije kavels in het hogere prijssegment. Deze praktijk heeft er mede toe geleid dat particulier opdrachtgeverschap (deels terecht) het imago van bouwen voor de rijken heeft gekregen.

Projecten als de Zandstraat in de gemeente Bladel, waar starters onder collectief particulier opdrachtgeverschap zeer betaalbare woningen hebben gebouwd, zijn voorbeelden waarmee het tegendeel bewezen wordt. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat de grond tegen gereduceerde prijzen ter beschikking is gesteld door de gemeente.

In gedetailleerd onderzoek heeft SEV een prijs-kwaliteit-vergelijking gemaakt van een project in collectief particulier opdrachtgeverschap en een seriematig geproduceerd project. Hierbij zijn alle onderdelen van de stichtingskosten meegewogen. Uit dit onderzoek blijkt dat de woningen in collectief particulier opdrachtgeverschap in economisch opzicht een hoger rendement hebben opgeleverd dan de in serie ontwikkelde woningen<sup>40</sup>. Hierbij moet opgemerkt worden dat het onderzoek beperkt was tot één project in collectief particulier

opdrachtgeverschap. De Vries<sup>41</sup> concludeert dat woningen gebouwd onder individueel particulier opdrachtgeverschap juist duurder zijn dan projectmatig gebouwde woningen, ook wanneer de cijfers worden gecorrigeerd voor het extra oppervlak en de extra kwaliteit. Het blijkt dat particuliere opdrachtgevers de eventuele financiële voordelen die zij hebben (onder andere door het wegvallen van opslagen van de ontwikkelaar) vooral investeren in duurdere materialen en extra ruimte of luxe<sup>42</sup>.

Naast het middel grond, zijn er rond particulier opdrachtgeverschap ook tal van financiële stimulerings- en subsidieregelingen opgetuigd. Meestal zijn deze regelingen erop gericht om geïnteresseerde particulieren een vorm van professionele begeleiding aan te kunnen bieden. Ook kan subsidiegeld worden ingezet voor de openbare ruimte of de voorfinanciering van plankosten. Zowel gemeenten als provincies dienen als financier voor deze regelingen. Voorbeelden van dergelijke subsidieregelingen zijn <sup>43</sup>:

- *Revolverend fonds van gemeente Apeldoorn en SVn ten behoeve van voorfinanciering plankosten.*
- *Subsidieregeling voor procesbegeleiding en openbare ruimte van de provincie Gelderland.*
- *Subsidieregeling voor bewonersbegeleiding door de gemeenten Enschede (Roombeek) en Almere (Homerus kwartier).*

SEV concludeert dat eenvoudig opgezette en toegankelijke subsidieregelingen intensief worden gebruikt en een grote bijdrage leveren aan de kwaliteit van de gerealiseerde woningen.

## RUIMTELIJKE KWALITEIT

Kwaliteit is een begrip met filosofische potentie, getuige bijvoorbeeld het lijvige boek dat Robert M. Pirsig aan dit onderwerp wijdde<sup>44</sup>. Voor ruimtelijke kwaliteit zijn veel definities in omloop. Een vrij gangbare is die van het ministerie van VROM uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Hierin wordt ruimtelijke kwaliteit omschreven als de combinatie van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde<sup>45</sup>. Hooimeijer heeft een verfijning geleverd aan deze definitie door hem uit te breiden met vier aspecten van ruimtelijke

<sup>39</sup> SEV, 2004 a.

<sup>40</sup> SEV, 2004 b.

<sup>41</sup> De Vries, 2001

<sup>42</sup> SEV, 2006

<sup>43</sup> SEV & Provincie Noord-Brabant, 2007

<sup>44</sup> Pirsig, 1974

<sup>45</sup> VROM, 1988

# THEORETISCH KADER STEDENLIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

kwaliteit: economisch, sociaal, ecologisch en cultureel<sup>46</sup>. Hiermee ontstaat een matrix die maatschappelijke belangen koppelt aan ontwerpeisen (zie tabel 3).

	ECONOMISCH	SOCIAAL	ECOLOGISCH	CULTUREEL
Gebruikswaarde				
Belevingswaarde				
Toekomstwaarde				

Bron: Hooimeijer (e.a.), 2001

Tabel 3: Matrix van ruimtelijke kwaliteit

Over het aspect ruimtelijke kwaliteit en particulier opdrachtgeverschap is de afgelopen jaren een levendig debat gevoerd. Door sceptici wordt daarbij vaak gerefereerd aan 'Belgische toestanden' die woningbouw in particulier opdrachtgeverschap tot gevolg zou hebben. Onsamenhangende vermenging van architectonische bouwstijlen en een schijnbaar willekeurige invulling van de bouwkavels worden vaak genoemd als nadelen van particulier opdrachtgeverschap. België, dat een andere bouwtraditie, minder centrale sturing op de ruimtelijke ordening en een veel hoger percentage particulier opdrachtgeverschap kent, wordt gezien als tegenpool van de samenhang in stijl en bouwwijze die de Nederlandse naoorlogse bouwcultuur kenmerkt.

<sup>46</sup> Hooimeijer, 2001



figuur 9a: Belgische toestanden? Particulier opdrachtgeverschap in Kaulille, België



figuur 9b: Belgische toestanden? Particulier opdrachtgeverschap in Kaulille, België

Kuenzli en Lenkeek stellen echter dat particulier opdrachtgeverschap niet slechts een kwestie van esthetica is, die valt terug te voeren op Belgische toestanden<sup>47</sup>. De terughoudendheid ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap komt volgens deze auteurs voort uit de diepgewortelde notie van een vol Nederland, waarbij stad en platteland duidelijk door contouren onderscheiden worden en waar geen ruimte is voor het wonen in vrijstaande huizen in lagere dichtheden. Deze notie zou planologen en stedenbouwers, gericht op het zo optimaal benutten van de schaarse ruimte, in de richting van seriematige productiemethoden leiden. Kuenzli en Lenkeek stellen dat particulier opdrachtgeverschap nu juist het logische tegengif tegen de monotonie van de Vinexlocaties zou kunnen zijn.

In de discussie over ruimtelijke kwaliteit en particulier opdrachtgeverschap introduceert het Ruimtelijk Planbureau de theorie van de geregisseerde stedenbouw<sup>48</sup>. Geregisseerde stedenbouw is een van de drie stedenbouwkundige benaderingen die worden onderscheiden in de Nederlandse context. De andere zijn individuele stedenbouw en collectieve stedenbouw. Bij individuele stedenbouw gaat het om kleinschalige en incidentele

<sup>47</sup> Kuenzli en Lenkeek, 2004

<sup>48</sup> Ruimtelijk Planbureau, 2007

# THEORETISCH KADER STEDENBOUWK- (GEBIEDS) ONTWIKKELING

ontwikkelingen, waarbij meerdere particuliere opdrachtgevers betrokken zijn. Deze vorm van stedenbouw was tot het eind van de negentiende eeuw dominant. In de loop van de twintigste eeuw werd de collectieve stedenbouw dominant. Hierbij vindt de woningbouw grootschalig en binnen een beperkt aantal jaren plaats, onder sterke gemeentelijke regie. Geregisseerde stedenbouw kan worden gezien als een combinatie van beiden. Bij deze aanpak voert de gemeente de regie over het bouwproject, terwijl de woningen in opdracht van particulieren worden gebouwd. In tabel 4 worden de kenmerken van de verschillende stedenbouwkundige sturingsfilosofieën weergegeven.

	INDIVIDUELE STEDENBOUW	COLLECTIEVE STEDENBOUW	GEREGISSEERDE STEDENBOUW
<b>Ontwikkelingseenheid</b>	Kavel	Wijk, buurt, cluster	Buurt, cluster, kavels
<b>Initiatief</b>	Particulier	Gemeente, projectontwikkelaar, corporatie	Gemeente, particulier
<b>Grondverwerving</b>	Particulier	Gemeente, projectontwikkelaar, corporatie	Gemeente
<b>Tijdspanne</b>	Onbepaald	Kort	Kort
<b>Stedenbouwkundige planvorming</b>	Ontwerpbureau namens gemeente	Gemeente, ontwerpbureau namens gemeente	Gemeente, ontwerpbureau namens gemeente of particulieren
<b>Stedenbouwkundige regie</b>	Gemeente: marginaal	Gemeente: vergaand	Gemeente: van marginaal tot vergaand
<b>Architectonisch ontwerp</b>	Architect, bouwbedrijf of particulier zelf	Architect namens projectontwikkelaar of corporatie	Architect, bouwbedrijf of particulier zelf
<b>Architectonische regie</b>	Gemeente: van afwezig tot vergaand	Gemeente: vergaand	Gemeente: van marginaal tot vergaand
Bron: Ruimtelijk Planbureau, 2007			

Tabel 4: Kenmerken individuele, collectieve en geregisseerde stedenbouw

De begrippen stedenbouwkundige en architectonische regie nemen een belangrijke plaats in in deze theorie. Op het gebied van de stedenbouwkundige regie kunnen twee strategieën gevolgd worden: het ontwerp van een particulier beperkt zich tot de invulling van de zogeheten bouwvelop op de kavel, of het ontwerp strekt zich uit over de totale inrichting van een cluster. De zeggenschap van de particulier op zijn woonomgeving is in de tweede variant groter dan in de eerste (zie ook de zeggenschaps ladder, figuur 7).

Architectonische regie, ook wel beeldregie genoemd, richt zich op het schaalniveau van de kavel. Ook hierbij kan sprake zijn van veel of weinig zeggenschap en keuzevrijheid voor de particulier. Dit hangt samen met de mate waarin de gemeente de beeldregie wil voeren. Bij een lage beeldregie zijn meestal alleen het maximaal te bebouwen oppervlak van een kavel en de bebouwingsvelop vastgelegd en zijn er geen architectonische regels. Grote delen van Roombeek in Enschede zijn onder lage beeldregie gebouwd.

Bij een hoge beeldregie worden, behalve het maximaal te bebouwen oppervlak en de bebouwingsvelop, ook de architectuurstijlen, de materialen, de detaillering en dergelijke voorgeschreven. Naast de objectiviteit van voorgeschreven regels kan de architectonische regie ook via supervisie worden gevoerd. De supervisor bepaalt dan op basis van het planconcept of de woningontwerpen aan de eisen voldoen. Hoe lager de architectonische beeldregie hoe groter de zeggenschap en keuzevrijheid van de particuliere bouwer.

### 3.5 Organiserend vermogen

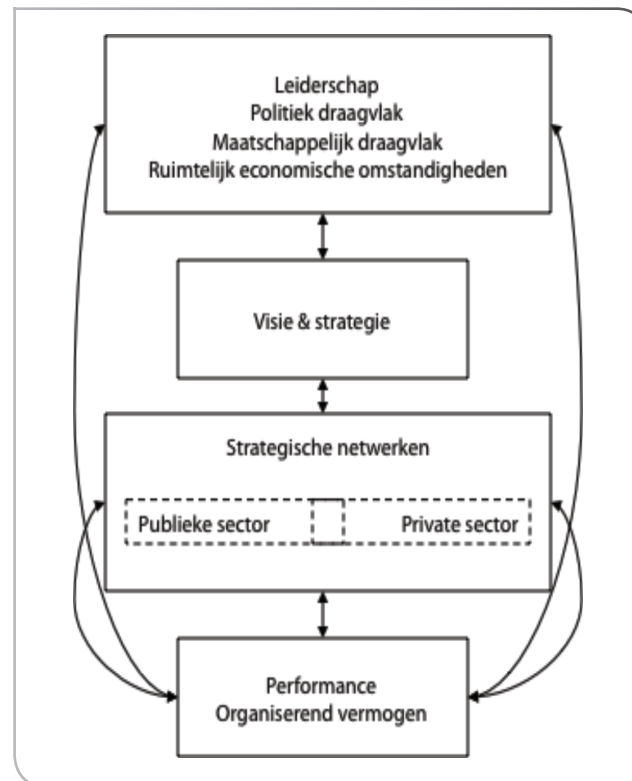
Optimalisatie van de facetten marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen moet er volgens Van 't Verlaat toe leiden dat alle hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen, in onderlinge samenhang. Om dit proces te analyseren wordt gebruik gemaakt van de theorie van het organiserend vermogen. Het wordt gedefinieerd als "the ability to enlist all actors involved, and with their help to generate new ideas and develop and implement a policy designed to respond to fundamental developments and create conditions for sustainable development"<sup>49</sup>. Organiserend vermogen gaat over processen en dus over de 'hoe?' vraag. Hoe organiseer je succesvol stedelijk management of een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces? Volgens Van den Berg (e.a.) komt de noodzaak voor organiserend vermogen voort uit fundamentele technologische, demografische, politieke en sociale veranderingen. Deze veranderingen houden verband met de toenemende globalisering en de snelle opkomst van de informatietechnologie. Organiserend vermogen bestaat uit de onderstaande elementen,

<sup>49</sup> Van den Berg e.a., 1997



die in figuur 9 in hun samenhang zijn gepresenteerd:

- *Leiderschap is in deze context onmisbaar, met name wanneer strategische netwerken een belangrijke rol spelen. De 'trekker' van een project kan zijn leiderschap afleiden uit zijn of haar competenties, positie of charisma.*
- *Politiek draagvlak is van evident belang voor het creëren van organiserend vermogen. Belangrijke kaders, waaronder de financiële dekking en de planologische goedkeuring zijn afhankelijk van draagvlak binnen de politiek.*
- *Maatschappelijk draagvlak wordt een steeds belangrijker factor bij gebiedsontwikkeling. Een goede communicatiestrategie moet dan ook onderdeel zijn van elk gebiedsontwikkelingsproces.*
- *Ruimtelijk economische condities bepalen voor een belangrijk deel het succes van gebiedsontwikkelingen. Problemen en obstakels op dit gebied kunnen betrokken partijen ook binden.*
- *Een visie is onmisbaar bij het integreren van verschillende aspecten en objectieven bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Er bestaan integrale visies op verschillende schaalniveaus (stedelijke regio, gebied), maar ook sectorale visie (economisch, wonen, etc)*
- *Met strategische netwerken wordt bedoeld de samenwerking tussen publieke en private partijen aan een gezamenlijke opgave. Dit wordt ook wel vervat in het begrip governance.*



figuur 9: Organiserend vermogen

Vanuit dit laatste element uit de theorie van het organiserend vermogen (strategische netwerken) ontstaat een spanning met de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling. Publiek-Private-Samenwerking neemt een prominente plaats in in het theoretisch kader van de stedelijke gebiedsontwikkeling<sup>50</sup>.

Onder de private partijen worden over het algemeen projectontwikkelaars, beleggers, bouwers, banken en adviseurs geschaard. Vanuit de context van een anders opererende overheid wordt veel aandacht besteed aan de steeds grotere rol die deze partijen spelen in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Veelal wordt echter voorbij gegaan aan de private eindgebruiker, laat staan de particuliere opdrachtgever. Deze groep vindt men terug als stakeholder of actor met wiens belangen men rekening moet houden bij de ontwikkeling. Van 't Verlaat besteedt bij zijn beschrijving van de private sector overigens wel kort aandacht aan de eindgebruiker. Hij geeft aan dat deze groep een centrale rol speelt bij het bereiken van marktkwaliteit in stedelijke gebiedsontwikkeling<sup>51</sup>.

## LEIDERSCHAP

Leiderschap wordt zowel vanuit de theorie van de stedelijke gebiedsontwikkeling als in de literatuur over particulier opdrachtgeverschap als belangrijke factor beschreven. Het is echter een veelomvattend begrip dat voor verdere toepassing in deze studie een nadere omschrijving behoeft. Hierbij is gekozen voor een bestuurskundige benadering via de twee leiderschapsopvattingen die Teisman onderscheidt: een officiële en een officieuze<sup>52</sup>. De officiële leiderschapsopvatting verwijst naar de officiële wereld van gezagsdragers die besluiten nemen in lijn met de leer van de parlementaire democratie. Op het niveau van concrete particulier opdrachtgeverschap projecten is het de wethouder die volgens deze redenering als officiële leider op kan treden. Een belangrijke aanname hierbij is dat gezagsdragers greep hebben op processen van besluitvorming en verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de werking ervan. Teisman plaatst zijn vraagtekens bij deze opvattingen en introduceert het begrip officieuze leiders. Dit zijn niet per definitie

<sup>50</sup> Wigmans, 2005; Daamen, 2005

<sup>51</sup> Van 't Verlaat, 2005

<sup>52</sup> Teisman, 2005

officiële gezagsdragers met bestuurlijk mandaat, maar leiders die als trekkers van vernieuwing hun stempel op processen of projecten weten te drukken. In het geval van particulier opdrachtgeverschap houdt dit in dat leiderschap ook op andere niveaus binnen de gemeente of vanuit andere organisaties georganiseerd kan zijn. Bijvoorbeeld het ambtelijk niveau of de particuliere opdrachtgevers zelf. Teisman concludeert dat leiderschap resulteert uit de interacties tussen officiële en officieuze leidinggevendenden, waarbij niemand een doorslaggevende invloed heeft.

### 3.6 Bruikbaarheid

De twee hierboven beschreven theoretische modellen uit het theoretisch raamwerk van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn in oorsprong niet ontwikkeld voor de toepassing op vraagstukken rond particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor zijn ze ook niet één op één toepasbaar in dit onderzoek.

#### OPTIMALISATIEPROCES

De driehoek markt kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen geeft inzicht in de belangrijkste krachten die bij stedelijke gebiedsontwikkeling een rol spelen. Het model is zeer vereenvoudigd, wat zowel de grote kracht als de zwakte is. Omdat het weinig specifiek is, kan het model ook prima toegepast worden op gebiedsontwikkelingen waar particulier opdrachtgeverschap een rol speelt. Specifieke elementen die voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap van belang zijn, zijn hier echter niet in expliciet in terug te vinden. Een belangrijke koppeling tussen dit theoretisch kader en particulier opdrachtgeverschap ligt in het aspect markt kwaliteit. In zijn zuiverste vorm gaat het om het bijeenbrengen van vraag en aanbod, doelgroepen en producten, binnen stedelijke gebiedsontwikkelingen. Hiermee sluit het model aan bij de aanleiding en de probleemstelling van dit onderzoek. Wanneer marktkwaliteit

echter ten onrechte eenzijdig wordt vertaald in promotie is juist het tegengestelde het geval en wordt de zeggenschap voor de individuele woonconsument beperkt in plaats van versterkt.

#### ORGANISEREND VERMOGEN

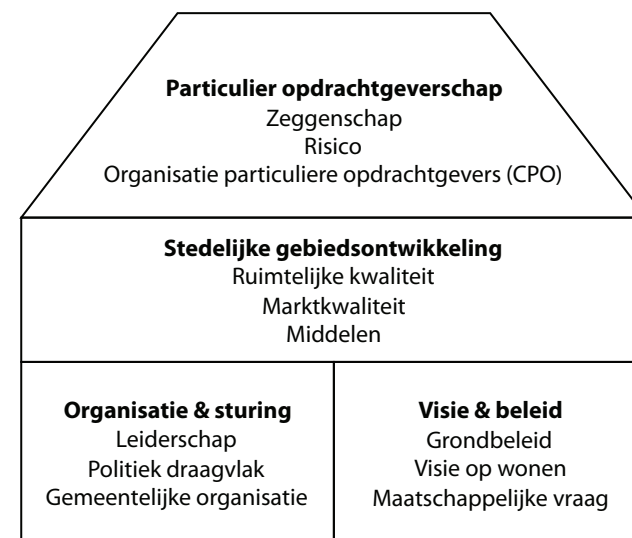
Ook de theorie van het organiserend vermogen biedt aanknopingspunten voor de analyse van processen die een rol spelen bij de implementatie van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Het is een organisatiegericht model dat aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek.

Een belangrijke kanttekening die gemaakt moet worden bij dit theoretisch model voor de bruikbaarheid in dit onderzoek heeft betrekking op het onderdeel strategische netwerken. In de theorie van Van den Berg is dit een belangrijk onderdeel. Hierbij speelt de private sector, waaronder projectontwikkelaars en beleggers, een belangrijke rol bij de interactie met de overheid. In de theorie van particulier opdrachtgeverschap zijn het juist deze intermediaire partijen die bij de omkering van de bouwkolom hun rol verliezen of drastisch ingeperkt zien worden. Strategische netwerken krijgen daarmee een geheel andere inhoud, die meer gericht is op het samenspel tussen overheid en burger.

Met inachtneming van de bovenstaande kanttekeningen zijn de twee theoretische modellen uit het theoretisch raamwerk van stedelijke gebiedsontwikkeling in de basis goed bruikbaar voor de analyse particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de theorieën zijn verwerkt tot het analysekader voor dit onderzoek.

### 3.7 Analyse kader

In deze paragraaf wordt op basis van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 en de resultaten van de literatuurstudie uit de hoofdstukken 2 en 3, een analysekader gepresenteerd. Dit kader vormt de basis voor de toetsingsfase van het onderzoek (zie figuur 10). De toetsing van het analysekader gebeurt aan de hand van vier case studies. Om onderling goed vergelijkbare resultaten uit de case studies te halen is een systematische en transparante dataverzameling noodzakelijk. Het analysekader biedt hiervoor de nodige structuur.



figuur 10: Analyse kader

Het analysekader is gebaseerd op de twee modellen uit de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd. Uit zowel het model van het organiserend vermogen als uit de driehoek van de stedelijke gebiedsontwikkeling (marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen) zijn elementen overgenomen. Met

# THEORETISCH KADER STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

het samenstellen van een nieuw model uit twee bestaande modellen gaat uiteraard een deel van de samenhang die ten grondslag ligt aan de oorspronkelijke modellen verloren. In de nieuwe samenhang van de verschillende onderdelen van de modellen en de aanvulling met specifieke factoren die van invloed zijn op particulier opdrachtgeverschap, ontstaat echter een nieuw model dat vanuit een meer thematische invalshoek en een concreter ruimtelijk schaalniveau verklaringen kan leveren voor het succes, danwel falen van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Het analysekader voor particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling is een gelaagd model waarin drie niveaus worden onderscheiden: het fundament, de middenlaag en het dak (zie figuur 10). Het gaat om een samenhangend geheel met relaties tussen de verschillende 'kamers' van het huis. Juist deze samenhang is zeer belangrijk. Een gebrek aan samenhang zal naar verwachting de kans op succesvolle toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen in de weg staan. Bij de analyse van de vier case studies wordt de veel aandacht besteed aan de relatie tussen de particulier opdrachtgeverschap projecten en de stedelijke gebiedsontwikkeling waar zij onderdeel van uitmaken. Hierbij spelen ruimtelijke inpassing, organisatie- en procesvraagstukken en marktgerichte ontwikkeling een belangrijke rol. Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende onderdelen uit het model en de daarin opgenomen factoren.

## ORGANISATIE & STURING

Op het niveau van het fundament wordt onderscheid gemaakt tussen organisatie & sturing en visie & beleid. De belangrijkste actoren op dit niveau zijn de intermediaire organisaties, met de gemeenten in het bijzonder. Binnen organisatie & sturing worden drie factoren onderscheiden: leiderschap, politiek draagvlak en de gemeentelijke

organisatie. De gezamenlijke noemer van deze factoren is het feit dat ze alledrie iets zeggen over de manier waarop gemeenten hun organisatie hebben ingericht op de uitvoering van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen en de manier waarop zij hier sturing aan geven.

## VISIE & BELEID

Onder visie & beleid vallen de factoren: grondbeleid, visie op wonen en maatschappelijke vraag. Hier gaat hier om de strategische visie van gemeenten op wonen en de wijze waarop zij de vraag naar particulier opdrachtgeverschap hebben vertaald naar concreet (grond)beleid. Aansluitend speelt de vraag of het vertalen van doelstellingen op het gebied van particulier opdrachtgeverschap naar beleid, effecten heeft op de productie van woningen gebouwd onder particulier opdrachtgeverschap.

## STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

De driehoek ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen vormt het hart van het analysekader. Op dit niveau zijn vele actoren betrokken, van de diverse overheden tot corporaties tot de particuliere opdrachtgevers. Dit onderdeel van het analysekader heeft betrekking op het ruimtelijke schaalniveau van de gebiedsontwikkeling.

Bij ruimtelijke kwaliteit wordt de verbinding gelegd met de factor zeggenschap. Er wordt onderzocht in welke mate de gemeente stedenbouwkundige- en architectonische beeldregie voert in de particulier opdrachtgeverschap projecten. Over het algemeen kan gezegd worden dat hoe strikter de beeldregie, hoe minder zeggenschap er is voor de opdrachtgever. Er wordt nadrukkelijk geen persoonlijk esthetisch oordeel gegeven over de stedenbouwkundige of architectonische kwaliteit van de projecten. Dergelijke oordelen vallen buiten de scope van dit onderzoek en buiten het kennisveld van de onderzoeker. Daar waar anderen esthetische uitspraken hebben gedaan over de ruimtelijke

kwaliteitsaspecten van de onderzochte casestudies worden die wel ingebracht, mits relevant bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Marktkwaliteit is in dit onderzoek toegespitst op de mate waarin particulier opdrachtgeverschap als middel wordt gebruikt om bepaalde doelgroepen aan de stad of een gebied te binden. Hierbij kan gedacht worden aan gezinnen, de creatieve klasse en midden- en hoge inkomens.

Onder middelen vallen onder anderen kortingen op de grondprijs, de inzet van begeleiders en subsidies voor particulier opdrachtgeverschap.

## PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP

In 'het dak' van het model staan de factoren die direct betrekking hebben op particulier opdrachtgeverschap. Hierin zijn, de reeds uitvoerig behandelde begrippen, zeggenschap, risico en de organisatie van de particuliere opdrachtgevers opgenomen.

De belangrijkste actoren op dit niveau zijn de particuliere opdrachtgevers en het ruimtelijke schaalniveau loopt van de gebiedsontwikkeling tot de zelfstandige kavel.

## 4 CASESTUDIES

### 4.1 Inleiding

Het analysekader dat in paragraaf 3.7 is gepresenteerd, wordt in dit hoofdstuk gebruikt als leidraad voor een viertal case studies. Voor de case studies is gebruikt gemaakt van verschillende bronnen, waaronder interviews met sleutelfiguren.

### 4.2 Methodologische verantwoording

#### SELECTIE

Om de resultaten uit de case studies onderling vergelijkbaar te maken is naast een systematische en transparante dataverzameling aan de hand van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde analysekader, een nauwkeurige selectie van de casestudie noodzakelijk. De toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling is nog een relatief jong fenomeen. Het aantal beschikbare cases is daardoor beperkt. Een aantal websites biedt een overzicht van gerealiseerde en in ontwikkeling zijnde projecten<sup>53</sup>. Uitputtend en onafhankelijk zijn deze overzichten echter niet. Door de beperkte beschikbaarheid van empirische gegevens is het niet mogelijk om een niet gerichte selectie op toevalsbasis te maken uit onderling vergelijkbare cases. Er is daarom gekozen voor een kwalitatief onderzoek op basis van een beredeneerde selectie<sup>54</sup>. De toepassing van selectiecriteria zorgt ervoor dat de cases op belangrijke onderdelen onderling vergelijkbaar zijn. Elke case moest voldoen aan de volgende vier criteria:

1. *Valt binnen de definitie van particulier opdrachtgeverschap.*
2. *Is (onderdeel van) een stedelijke gebiedsontwikkeling.*
3. *Omvat ten minste 25 wooneenheden.*
4. *Er is voldoende informatie beschikbaar.*
5. *Is in aanbouw, danwel opgeleverd in de afgelopen vijf jaar.*

Passend binnen de bovenstaande criteria zijn vier case studies geselecteerd.

- Wallisblok in Rotterdam
- Roombeek in Enschede
- Steigereiland in Amsterdam
- Kersentuin in Utrecht

<sup>53</sup> [www.particulieropdrachtgeverschap.nl](http://www.particulieropdrachtgeverschap.nl); [www.iceb.nl](http://www.iceb.nl)

<sup>54</sup> Baarda e.a., 2005

Voor het project de Kersentuin in Utrecht is slechts beperkt informatie beschikbaar. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat dit project reeds enige jaren is afgerond en anderzijds omdat voor dit project (bijna) geen beleid is opgesteld of evaluaties zijn opgesteld. Omdat de relatie tussen actief gemeentelijk beleid en het succes van particulier opdrachtgeverschap projecten een onderdeel uitmaakt van het onderzoek is besloten de Kersentuin wel als vierde casestudie toe te voegen.

In tabel 5 is een analyse van de case studies op basis van het type opdrachtgeverschap en de soort gebiedsontwikkeling weergegeven. Wat opvalt is dat van alle case studies collectief particulier opdrachtgeverschap een onderdeel vormt. In het geval van Roombeek en Steigereiland betreft het hier overigens een relatief klein deel van alle particulier uitgevoerde kavels. Het Wallisblok en de Kersentuin zijn voorbeelden van geheel collectief uitgevoerde projecten. Zowel de Kersentuin als Steigereiland zijn uitgevoerd als onderdeel van grote (VINEX) uitleggebieden, namelijk Leidsche Rijn en IJburg. De laatste neemt binnen de groep van uitleggebieden een speciale plaats in omdat het gaat om kunstmatig gecreëerde eilanden. Het Wallisblok maakt onderdeel uit van de herstructurering van de Rotterdamse wijk Spangen. Roombeek ten slotte is ingedeeld als transformatiegebied, hoewel dit project gezien de bijzondere en tragische aanleiding niet echt in een standaardcategorie te vangen is.

	PO	CPO	UITLEGGE- BIED	HERSTRUC- TURERING	TRANS- FORMATIE
Wallisblok		o		o	
Roombeek	o	o			o
Steigereiland	o	o	o		
Kersentuin		o	o		

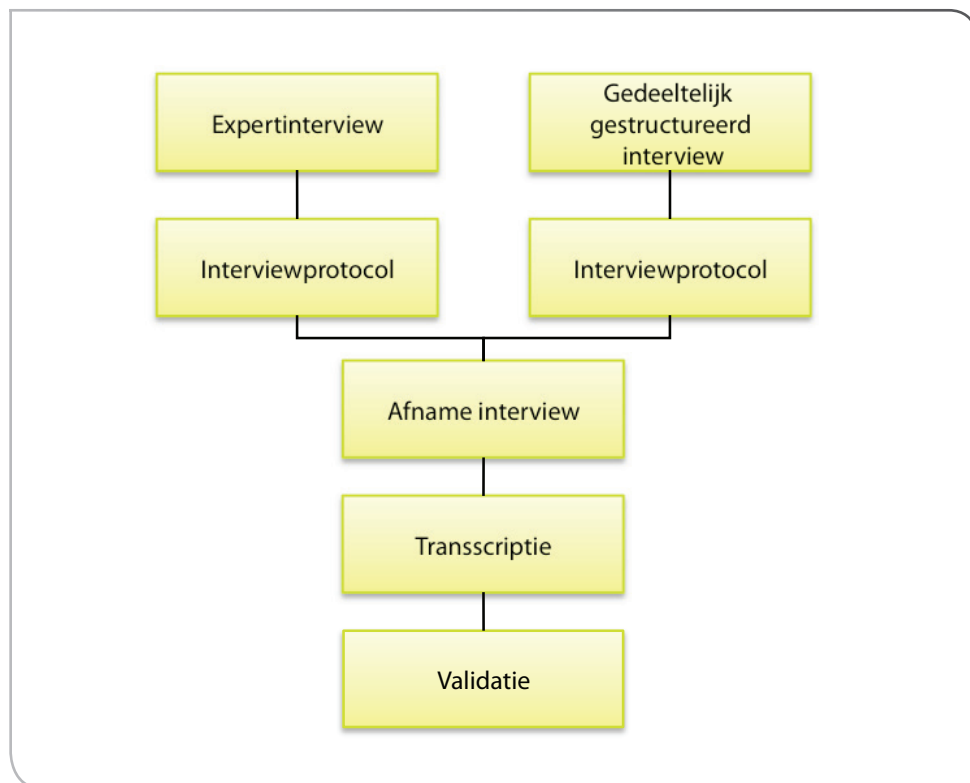
Tabel 5: Analyse case studies

#### ONDERZOEKSMETHODIEK <sup>55</sup>

Voor de dataverzameling worden twee onderzoeksmethoden gehanteerd: Het gebruik van bestaande gegevens en interviews. Bij de verzameling van bestaande gegevens is gebruik gemaakt van verschillende bronnen zoals boeken, tijdschriftartikelen, internetpublicaties en beleidsstukken. Internetpublicaties en overige niet wetenschappelijke publicaties zijn vaak persoonlijk van aard. Beleidsstukken zijn daarentegen publiek van aard. Bij de analyse en het gebruik van de verschillende bronnen is hier rekening mee gehouden. Bij de internetpublicaties is bijvoorbeeld steeds nauwkeurig nagegaan wie de publicaties heeft

<sup>55</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op Baarda e.a., 2005

opgesteld, met welk doel en in hoeverre ze compleet en verifieerbaar zijn. Hetzelfde geldt overigens ook voor veel van de geraadpleegde boeken en artikelen.



figuur 11: Procesbeschrijving interviews

Voor de interviews zijn twee interviewtechnieken gebruikt: het expert- en het gedeeltelijk gestructureerde interview. Het expertinterview is gebruikt om sleutelfiguren te bevragen en het analysekader voor de case studies in algemene zin op zijn bruikbaarheid te toetsen (en waar nodig aan te passen). De gedeeltelijk gestructureerde interviews worden ingezet om bij direct betrokkenen van de case studies data te verzamelen waarmee op het niveau van de individuele case studies uitspraken gedaan kunnen worden over de verschillende aspecten van het analysekader. Hiervoor zijn vanuit het analysekader een aantal (gesloten) standaardvragen opgesteld. Daarnaast wordt aan de hand van een topiclijst middels open vragen doorgevraagd op een aantal projectspecifieke zaken. Voor beide typen interviews is een interviewprotocol opgesteld dat is terug te vinden in bijlagen 2 en 3 (zie ook de

procesbeschrijving van de interviews in figuur 11) In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen. Van alle volledige interviews is een transcript opgesteld dat voor validatie aan de geïnterviewde is voorgelegd. Naast de systematisch uitgevoerde enquêtes zijn ook diverse experts en betrokken benaderd met specifieke vragen om feiten die niet uit het bronnen onderzoek of de interviews naar voren zijn gekomen te achterhalen.

De data uit alle bronnen is geanalyseerd, waarbij speciale aandacht is besteed aan het opsporen van mogelijke discrepanties tussen de data uit verschillende bronnen. Vooral bij de case studies die handelen over projecten die reeds een aantal jaar zijn opgeleverd kan de data verkregen uit de interviews getekend zijn door de tijd. In een dergelijk geval is waar mogelijk naar alternatieve bronnen gezocht om de data te verifiëren. Wanneer dit niet mogelijk was is hier melding van gemaakt.

## 4.3 Wallisblok

### 4.3.1 INLEIDING

Het Wallisblok is in veel opzichten een bijzonder project. Ten eerste is er de locatie. Geen nieuw ontworpen uitleggegebied met vrije kavels of prestigieus binnenstedelijk transformatiegebied, maar de Rotterdamse achterstandswijk Spangen vormt het décor van dit project. Daarnaast betreft het hier geen nieuwbouw-, maar zogenaamde 'kluswoningen'. Sterk verwaarloosde woningen die aan een tweede leven toe waren. De gemeente Rotterdam heeft de woningen voor een symbolisch bedrag ter beschikking gesteld aan het collectief van particuliere opdrachtgevers met daarbij de verplichting om de woningen binnen twee jaar op te knappen en daarbij minimaal duizend euro per vierkante meter te investeren in de casco-renovatie. Daarnaast heeft de gemeente herstelwerkzaamheden aan de fundering gefinancierd. Uiteindelijk zijn er 42 woningen gerealiseerd met een gemiddeld netto vloeroppervlak van 130 vierkante meter <sup>56</sup>.

Het project is door velen omschreven als een succesvol project en een bijzondere manier van herstructurering. Het project heeft de Job Dura prijs 2006 gewonnen en heeft binnen Rotterdam (en in andere steden) een vervolg gekregen in een project waarbij nog eens 273 klushuizen worden aangeboden, zowel in Spangen als in Rotterdam Zuid.

Het project Wallisblok is onderdeel van een grootschalige vernieuwingsoperatie in de wijk Spangen. De wijk kampte met een slecht imago veroorzaakt door de slechte conditie

<sup>56</sup> Jansen, 2008

# WONEN IN SPANGEN

waarin veel van de woningen zich bevonden en drugsproblematiek. Met een pakket van maatregelen hebben verschillende partijen waaronder (de (deel-)gemeente, politie, gemeentelijke reinigingsdienst, de corporaties Woonbron en WBR geprobeerd de wijk weer schoon, heel en veilig te maken. Daarnaast is het project 'wonen in Spangen'<sup>57</sup> opgestart waarin ook de projectontwikkelaar Proper Stok deelneemt. Belangrijkste speerpunt van dit project is het toevoegen van circa zeshonderd koopwoningen in de wijk. Hiermee willen de initiatiefnemers de bestaande bewoners in de wijk meer doorstromingskansen geven en tegelijkertijd nieuwe mensen naar de wijk Spangen trekken.

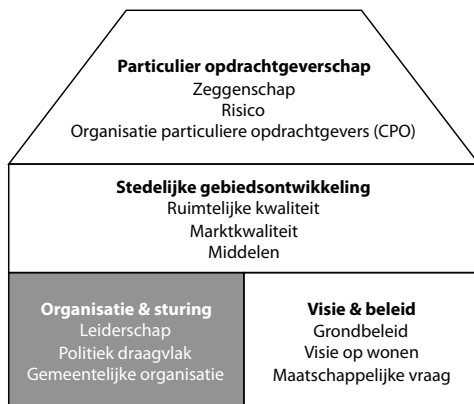
Voor deze case studie zijn interviews afgenomen met Ineke Hulshof, initiatiefnemer en architect van het vernieuwde Wallisblok en Jolanda Steijns, particulier opdrachtgever en bewoner van het complex.



57

figuur 12: Het Wallisblok

### 4.3.2 ORGANISATIE & STURING



#### LEIDERSCHAP

Het Wallisblok is een voorbeeld van een project waar het door Teisman geïntroduceerde begrip officieus leiderschap goed tot uiting komt. Niet de officiële leider (volgens Teisman de wethouder), maar een relatieve buitenstaander, architect Ineke Hulshof, heeft het initiatief genomen voor de innovatieve manier van particulier opdrachtgeverschap. Hulshof had ervaring met de ontwikkeling van woongroepen in Rotterdam en diverse collectief opdrachtgeverschap projecten. Ze zag in het Wallisblok de mogelijkheid om door middel van collectieve restauratie het karakteristieke woonblok een nieuw leven in te blazen. Hulshof vond daarbij al snel gehoor bij Frans van Hulst van het adviesbureau Steunpunt Wonen. Gezamenlijk gaven zij het initiatief verder vorm. Binnen de gemeentelijke organisatie heeft projectleider Hot Spots, Ditty Blom, er vervolgens voor gezorgd dat het project ook binnen de muren van het gemeentehuis bekendheid kreeg.

### GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Voor het project is geen aparte gemeentelijke organisatie opgezet. Hiervoor was de omvang te gering. Wel valt het Wallisblok samen met KoppenVosmaer onder het Hot Spots beleid van de gemeente Rotterdam en kon worden aangehaakt bij de projectorganisatie die voor de uitvoering van dit programma verantwoordelijk is.

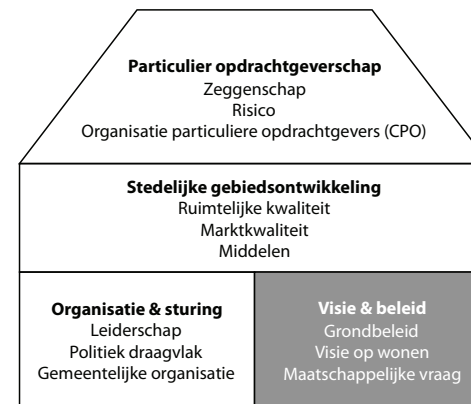
Woningcorporatie Woonbron heeft zittende bewoners die wilde terugkeren vervangende woonruimte aangeboden. Uiteindelijk zijn er acht gezinnen teruggekeerd.

#### POLITIEK DRAAGVLAK

Het project is ook op bestuurlijk niveau omarmd. Eerst door wethouder Herman Meijer en later door Marco Pastors, die een groot pleitbezorger was van het Hot Spots beleid. Onder de huidige wethouder Karakus is het concept van het Wallisblok breder opgepakt en is het project klushuizen gestart. Hiervoor bestaat breed draagvlak in de gemeenteraad.

Door het organiseren van bestuurlijk draagvlak is de circa anderhalf miljoen euro beschikbaar gekomen die nodig was om de panden aan te kopen en funderingswerkzaamheden uit te voeren.

### 4.3.3 VISIE & BELEID



#### GRONDBELEID

Omdat het hier een renovatieproject betreft, is van gemeentelijk grondbeleid strikt gesproken geen sprake geweest. De gemeente Rotterdam heeft panden aangekocht van diverse eigenaren en ze later met een investeringsverplichting doorverkocht aan particuliere opdrachtgevers voor een symbolisch bedrag van één Euro. Deze werkwijze is bij wijze van experiment ingezet voor het Wallisblok, sprake van vigerend beleid was er dus niet. Bij de kluswoningen die na het Wallisblok zijn aangewezen is de prijs aangepast en moet een aanzienlijk bedrag voor de casco's worden betaald. Het effect van het inbrengen van deze drempel is dat er een selectie op locatie plaatsvindt. Voor een aantal locaties is veel belangstelling, voor anderen veel minder.

## VISIE OP WONEN

In de Rotterdamse woonvisie uit 2003<sup>58</sup>, die tijdens de ontwikkeling van het Wallisblok het woonbeleid aangaf, is particulier opdrachtgeverschap reeds benoemd. Het concept kluswoningen was daar echter nog niet in omschreven. Wel was het aantal uit te geven vrije kavels en het aantal te realiseren collectief particulier opdrachtgeverschap projecten gekwantificeerd. Uit de interviews blijkt dat het vigerende woonbeleid geen aanleiding is geweest bij het opstarten van het project, dit was een particulier initiatief<sup>59</sup>.

In het huidige beleid van de gemeente Rotterdam heeft particulier opdrachtgeverschap duidelijk de aandacht. In de nieuwste woonvisie wordt particulier opdrachtgeverschap als belangrijk instrument benoemd. Er worden ook verschillende locaties benoemd, zonder dat er overigens een uitwerking van de programma's of de fasering wordt gegeven. De klushuizen nemen, na het succes van het Wallisblok, een speciale plaats in in de nieuwe woonvisie<sup>60</sup>. Aantallen uit te geven kavels en een indicatieve fasering komen overigens wel aan bod in een evaluatierapport van het woonbeleid in de gemeente Rotterdam<sup>61</sup>. Hierin valt eveneens te lezen dat naar aanleiding van het succes van de kluswoningen het aantal van 169 naar 273 is opgeschroefd. Begin 2008 stonden er circa 1.000 mensen ingeschreven als belangstellende.

We kunnen concluderen dat het Wallisblok aanleiding is geweest voor een stevige verankering van het onderwerp particulier opdrachtgeverschap in het huidige gemeentelijk woonbeleid. Omgekeerd blijkt, mede uit de interviews, dat het initiatief voor het Wallisblok niet vanuit het toen geldende woonbeleid is opgepakt of gestimuleerd.

58 Gemeente Rotterdam, 2003  
 59 Interview met mw I. Hulshof en mw. J. Steijns  
 60 Gemeente Rotterdam, 2007a  
 61 Gemeente Rotterdam, 2007b

## MAATSCHAPPELIJKE VRAAG

Het aantal inschrijvingen na de eerste informatiebijeenkomst was met vijftig nog relatief laag. Dit had waarschijnlijk te maken met de onbekendheid van het concept kluswoning. Nadat het project landelijke bekendheid had gekregen kwamen er steeds meer inschrijvingen, waardoor er bij de start van de (ver)bouw(ing) een reservelijst was ontstaan. Dat er begin 2008 zo'n duizend mensen staan ingeschreven voor de nieuwe klushuis projecten, geeft aan dat de maatschappelijke vraag naar deze bijzondere vorm van particulier opdrachtgeverschap is toegenomen

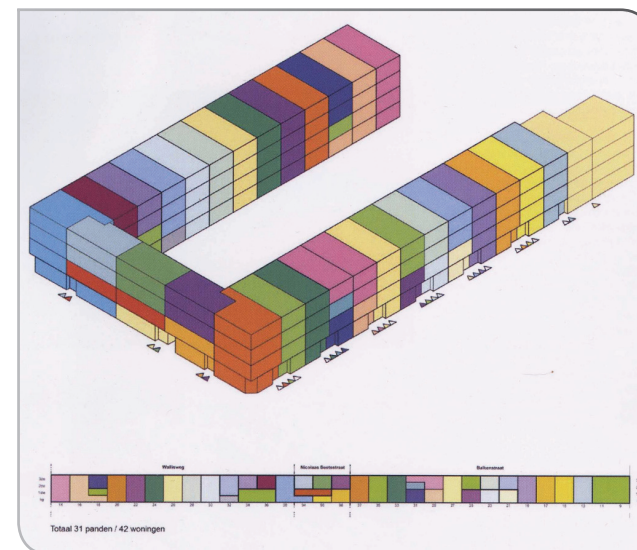
### 4.3.4 STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING



## RUIMTELIJKE KWALITEIT

Ook op het gebied van sturing op ruimtelijke kwaliteit neemt het Wallisblok een bijzondere positie in. Omdat het een bestaand bouwblok betrof, moest gehandeld worden binnen de vigerende kaders van het bestemmingsplan en de welstandsnota. Over deze kaders is alleen discussie geweest bij het creëren van de dakopbouwen, waar vanuit

de welstand in eerste instantie commentaar op is gegeven. Uiteindelijk heeft het collectief op dit punt weinig concessies hoeven doen. De dakopbouwen zijn grotendeels gerealiseerd volgens de wensen van de particuliere opdrachtgevers. De uitrusting aan de buitenkant van het bouwblok is geheel intact gebleven. Bij het samenvoegen van woningen moesten zelfs de overbodig geworden voordeuren in originele staat gehandhaafd blijven. De achtergevel is wel in zijn geheel vervangen en heeft een andere uitstraling gekregen. De indeling in het bouwblok is volledig op de schop gegaan. Er zijn woningen zowel vertikaal als horizontaal samengevoegd, wat heeft geleid tot een zeer afwisselende nieuwe indeling van het bouwblok (zie figuur 13)



figuur 13: Indeling Wallisblok (Bron: Hulshof architecten)

## MARKT KWALITEIT

Op het punt van markt kwaliteit kunnen aan het Wallisblok een aantal interessante conclusies worden ontleend. In het gemeentelijk beleid wordt over de doelgroepen van de kluswoning project gezegd: "Rotterdam trekt met dit project mensen met een relatief hoog inkomen naar de



oude probleemwijken. Over het algemeen zijn het creatieve en enthousiaste mensen die nog aan het begin van hun maatschappelijke wooncarrière staan<sup>62</sup>. Voor het Wallisblok geldt dat dit project zeker een grote vertegenwoordiging van mensen uit de creatieve klasse heeft aangetrokken. Richard Florida rekent de volgende beroepsgroepen tot de kern van de creatieve klasse: wetenschap en techniek, architectuur en design, onderwijs, kunst, muziek en entertainment<sup>63</sup>. In figuur 12 is een overzicht weergegeven van de beroepsgroepen uit het Wallisblok. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een groot deel van de particuliere opdrachtgevers uit het Wallisblok ook daadwerkelijk tot de creatieve klasse behoren. Hiermee lijkt het beleid van de gemeente Rotterdam op dit punt succesvol.



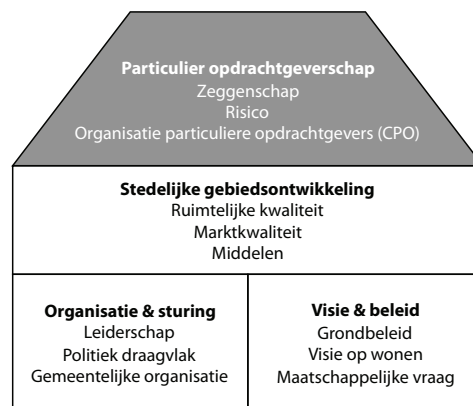
Figuur 14: Beroepsgroepen Wallisblok (Bron: [www.dedichterlijkevrijheid.nl](http://www.dedichterlijkevrijheid.nl))

## MIDDELEN

Zonder de inzet van financiële middelen door de gemeente, zou het Wallisblok in zijn huidige vorm niet (her)ontwikkeld kunnen worden. Door het versnipperd eigendom, was de financiële kracht van de gemeente essentieel.

Deze heeft ervoor gezorgd dat de gemeente panden kon opkopen en later voor een symbolisch bedrag beschikbaar te stellen aan de particuliere opdrachtgevers.

## 4.3.5 PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP



## ZEGGENSCHAP

Omdat het hier gaat om een renovatieproject was de zeggenschap op de woonomgeving, de kavelindeling en de dragers van de woning zeer beperkt. Deze bestonden namelijk allemaal al en zijn slechts op enkele onderdelen aangepast. Bij collectief particulier opdrachtgeverschap is de zeggenschap op de dragers voor het individu per definitie beperkt, aangezien die wordt overgedragen op het collectief. Een bestaand casco als uitgangspunt levert aanvullende beperkingen op voor de zeggenschap. Aan het casco zijn alleen door het plaatsen van nieuwe achtergevels en verschillende opbouwen wijzigingen aangebracht. Op deze ingrepen had het collectief vrij veel zeggenschap. Voor de inbouw is door de architect een basispakket gemaakt, hierin was ook de aanleg van alle

installaties meegenomen. Binnen het basispakket hadden de particuliere opdrachtgevers veel zeggenschap over specifieke aanpassingen. Het inbouwpakket is volledig door de bewoners verzorgd en daarop had men dus maximale zeggenschap. De renovatie van het hele blok is door Hulshof architecten begeleid en door BAM Woningbouw uitgevoerd. Op dat punt was de individuele zeggenschap dus duidelijk beperkt. Uit de interviews komt naar voren dat deze gezamenlijke aanbesteding de complexiteit van het hele project uiteindelijk heeft teruggebracht. Zowel architect als aannemer stonden voldoende open voor de individuele wensen van de kopers.

## RISICO

Vanwege het innovatieve concept van de kluswoningen, waren er zowel voor de gemeente als voor de particuliere opdrachtgevers behoorlijke risico's aan het project verbonden. De gemeente heeft met de aankoop van de panden grote voorinvesteringen gepleegd, zonder dat er zekerheid was op succes. Hier heeft het politieke leiderschap van Marco Pastors een belangrijke rol gespeeld. Hij geloofde in het project en heeft zich hard gemaakt voor deze investeringen.

Voor de particuliere opdrachtgevers leek het risico aanvankelijk laag, aangezien de woningen voor één Euro konden worden aangekocht. De risico's zaten voornamelijk in de slechte bouwkundige staat en de onzekerheid over de zeggenschap die de gemeente zou geven bij de verwezenlijking van de individuele woonwensen. Daarnaast vormt de locatie in de achterstandswijk Spangen een risico dat door de bewoners nog steeds wordt beleefd. Uiteindelijk zijn voor de wijk zeer grote en bijzondere woningen ontwikkeld, waarvan de afzetbaarheid op termijn niet evident is. De verdere ontwikkeling van Spangen vormt hierbij een grote onzekerheid die bepalend zal zijn voor de waardeontwikkeling van de woningen.

<sup>62</sup> Gemeente Rotterdam, 2007b, p. 61

<sup>63</sup> Florida, 2002

## ORGANISATIE PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

De particuliere opdrachtgevers van het Wallisblok hebben zich vanaf de planvormingsfase verenigd in de actieve kopersvereniging De Dichterlijke Vrijheid<sup>64</sup>. Hierdoor zaten de (toekomstige) bewoners van het begin af aan tafel en hebben zo invloed kunnen uitoefenen op de besluitvormingsprocessen. Daarnaast heeft de kopersvereniging een belangrijke rol gespeeld bij de 'promotie' van het project door middel van het opstellen van onder anderen factsheets, het geven van interviews, het opzetten van een website en het schrijven van artikelen. Na oplevering is de kopersvereniging omgezet in een Vereniging Van Eigenaren. Deze vereniging is nog steeds behoorlijk actief en regelt onder anderen het beheer van de collectieve binnentuin.

### 4.3.6 CONCLUSIES

Met het Wallisblok is een nieuwe vorm van particulier opdrachtgeverschap geïntroduceerd. Geen nieuwbouw op een toegewezen kavel, maar renovatie van een bestaand casco. Het innovatieve karakter van het project betekende ook dat er behoorlijke risico's aan waren verbonden voor zowel de gemeente Rotterdam als de particuliere opdrachtgevers. Het getoonde leiderschap door zowel de initiatiefnemers als later ook door de betrokken bestuurders, hebben er toe geleid dat het project ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

Het werken met een bestaand casco binnen bestaand stedelijk gebied betekent automatisch dat er meer belemmeringen van de zeggenschap zijn voor de particuliere opdrachtgevers dan bij ontwikkeling op bijvoorbeeld een VINEX locatie. Binnen deze vaststaande belemmeringen heeft het collectief echter veel ruimte gekregen en genomen om bijzondere woningen te ontwikkelen. Dit heeft erin geresulteerd dat de creatieve klasse en middeninkomens

naar de achterstandswijk Spangen zijn getrokken. Wat een van de doelstellingen van het Hot Spots beleid was.

Het succes van het Wallisblok is directe aanleiding geweest voor verbreding van het kluswoningen project naar andere delen van Rotterdam. Maar ook in Den Haag en Amsterdam is men naar aanleiding van het Wallisblok gestart met het opstellen van beleid op klushuizen.

## 4.4 Roombeek

### 4.4.1 INLEIDING

De aanleiding van de gebiedsontwikkeling Roombeek in Enschede is tragisch en alom bekend. Op 13 mei 2000 ontplofte een vuurwerkfabriek waarmee letterlijk en figuurlijk het hart uit Enschede-Noord verdween. Ongeveer 600 gezinnen verloren hun huis. Het plangebied dat moest worden herontwikkeld besloeg circa 63 hectare.

Voor de ramp waren al plannen gemaakt voor de herstructurering van een deel van het gebied als binnenstedelijke Vinexlocatie. Na de ramp is een nieuwe stedenbouwkundig plan gemaakt door de Architecten Cie onder supervisorschap van Pi de Bruijn. De sense of urgency en verbondenheid die uitvloeisel waren van de bijzondere aanleiding voor deze gebiedsontwikkeling hebben er toe geleid dat de wederopbouw van Roombeek in, een voor Nederlandse begrippen, zeer hoog tempo vorm heeft gekregen.

De ambities bij de wederopbouw zijn vanaf het allereerste begin hoog geweest. Vanuit een intensief participatietraject zijn de volgende ambities geformuleerd<sup>65</sup>:

- Een wijk om in terug te keren
- Een levendige wijk
- Een vertrouwde wijk
- Een veilige wijk
- Een wijk met geschiedenis
- Een wijk met toekomstwaarde
- Een wijk zonder grenzen
- De wijk in eigen hand

In het Ontwikkelingsplan Roombeek<sup>66</sup> zijn deze ambities

<sup>64</sup> [www.dedichterlijkevrijheid.nl](http://www.dedichterlijkevrijheid.nl)

<sup>65</sup> [www.roombeek.nl](http://www.roombeek.nl)

<sup>66</sup> Projectbureau Wederopbouw, 2002

# CONCRETEER VORMGEGEVEN EN IS PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCAP ALS EEN VAN DE BELANGRIJKSTE UITGANGSPUNTEN BENOEMD. WAARMEE EEN LETTERLIJKE VERTALING IS GEMAAKT VAN DE AMBITIE 'DE WIJK IN EIGEN HAND'. MINIMAAL VIJFTIG PROCENT VAN ALLE KOOPWONINGEN ZOU IN PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAPONTWIKKELD MOETEN WORDEN. NADEAFRONDING VAN DE GEBIEDSONTWIKKELING ROOMBEEK MOETEN ER IN TOTAAL CIRCA DUIZEND WONINGEN ZIJN TOEGEVOEGD.

concreter vormgegeven en is particulier opdrachtgeverschap als een van de belangrijkste uitgangspunten benoemd. Waarmee een letterlijke vertaling is gemaakt van de ambitie 'de wijk in eigen hand'. Minimaal vijftig procent van alle koopwoningen zou in particulier opdrachtgeverschapontwikkeld moeten worden. Na de afronding van de gebiedsontwikkeling Roombeek moeten er in totaal circa duizend woningen zijn toegevoegd.

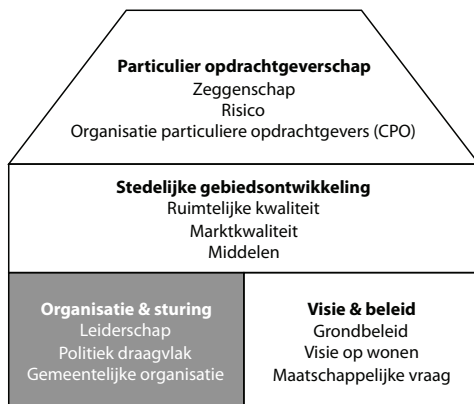
Enschede heeft, in tegenstelling tot de gemeenten uit de drie andere case studies, een traditie op het gebied van particulier opdrachtgeverschap (zie ook figuur 2). Samen met Zeeland, Drenthe, Friesland en Groningen behoort Overijssel tot de provincies waar in 2007 meer dan vijftien procent van de nieuwbouwproductie onder particulier opdrachtgeverschap is gerealiseerd, daar waar Noord-, Zuid-Holland en Utrecht amper vijf procent haalden.

De case studie is mede gebaseerd op interviews met Edwin Smits, projectleider bij het projectbureau Roombeek en Francien de Groot, voormalig adjunct directeur van het projectbureau.



Figuur 15: Particulier opdrachtgeverschap in Roombeek

#### 4.4.2 ORGANISATIE & STURING



#### LEIDERSCHAP

Op bestuurlijk niveau is wethouder Roelof Bleeker als trekker van de gebiedsontwikkeling Roombeek erg belangrijk geweest. Het getoonde leiderschap is zelfs 'officieel' erkend met de toekenning van de Gouden Piramide voor inspirerend leiderschap in 2007, waarbij onder anderen De High Tech Campus in Eindhoven tot de concurrenten behoorde. Een van de kenmerken van het leiderschap die wordt genoemd in het juryrapport is het in een vroeg stadium instellen van een zelfstandig opererende projectdienst. Uit de interviews komt verder naar voren dat het leiderschap van de wethouder tot uiting kwam in het stringent vasthouden aan de oorspronkelijke uitgangspunten zoals het experimentele stedenbouwkundige plan, het particulier opdrachtgeverschap en de incorporatie van culturele voorzieningen binnen het gebied. Ook is er sprake van bestuurlijke continuïteit. Wethouder Bleeker is bijna van begin af aan als projectwethouder verantwoordelijk geweest voor de planvorming en realisatie van Roombeek.

Binnen de projectdienst werden krachtige persoonlijkheden aangesteld, waaronder Peter Kuenzli als projectdirecteur en Pi de Bruijn als stedenbouwkundige en supervisor. Kuenzli heeft het concept van particulier opdrachtgeverschap voor Roombeek geïntroduceerd. Daarnaast zijn de instelling van een projectdienst met eigen mandaat en middelen en één projectwethouder mede door hem afgedwongen<sup>67</sup>.

#### POLITIEK DRAAGVLAK

In de gemeenteraad hebben zowel het stedenbouwkundig plan als de programmatische uitgangspunten (met een grote rol voor particulier opdrachtgeverschap) altijd op een groot draagvlak kunnen rekenen. Hierbij heeft de bijzondere aanleiding van deze gebiedsontwikkeling ongetwijfeld een rol gespeeld. De ramp heeft een sense of urgency teweeggebracht die ook de politiek verenigd heeft. Tegelijkertijd was er sprake van een moreel keurslijf die er voor zorgde dat er nauwelijks politieke tegenstand mogelijk was. Geen enkele politicus wilde als dwarsligger in de wederopbouw getypeerd worden.

#### GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Voor de wederopbouw van Roombeek is zeer snel na de ramp overgegaan tot het opzetten van een projectdienst waarin mandaat en middelen centraal werden georganiseerd. Vanaf 2005 is deze dienst opgeheven en de gebiedsontwikkeling verder vanuit het projectbureau Roombeek aangestuurd. Van een apart aangestuurde dienst was vanaf dat moment echter geen sprake meer<sup>68</sup>. Het projectbureau is een slanke organisatie, die op regiebasis opereert in nauwe samenwerking met de lijnorganisatie en externe partners<sup>69</sup>. Peter Kuenzli en Pi de Bruijn hebben met hun inspirerende plannen en interactieve werkwijze een grote rol gespeeld bij het samenbrengen van interne en externe

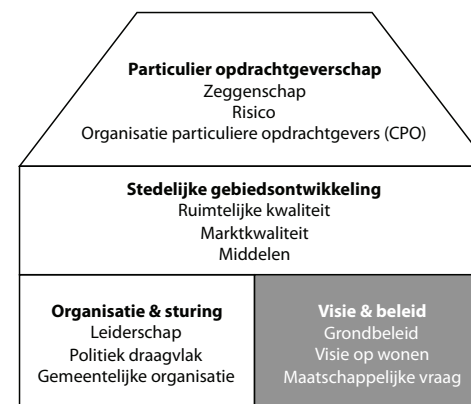
<sup>67</sup> Interview mw. F de Groot

<sup>68</sup> Interview mw. F de Groot

<sup>69</sup> [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)

belangen in het gebied. In de gemeentelijke organisatie wordt met veel enthousiasme gesproken over particulier opdrachtgeverschap en staat men achter het concept.

#### 4.4.3 VISIE & BELEID



#### GRONDBELEID

Voor de particuliere kavels in Roombeek is geen aangepast grondbeleid opgesteld. Er is aangesloten bij de bestaande regels voor gronduitgifte. Hierbij zijn vaste grondprijzen gehanteerd met een differentie per deelgebied. De prijzen worden ieder jaar herzien. De vierkante meter prijzen liggen tussen € 315,- en € 480,-<sup>70</sup>. Voor het collectieve initiatief het Roombeekhofje gold een lagere grondprijs van € 274,- per vierkante meter. De prijzen bij de eerste kaveluitgifte waren lager, omdat er nog geen ervaringscijfers waren en men de markt niet wilde overvragen. Nadat bleek dat er zeer grote belangstelling was voor particulier opdrachtgeverschap zijn de prijzen later omhoog aangepast. Opvallend is dat bij

<sup>70</sup> Interview dhr. E. Smits

de gronduitgifte het principe van 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' is gehanteerd. Hierdoor zijn ingewikkelde lotingprocedures omzeild. Een effect van deze keuze was dat bij de verschillende uitgifterondes mensen dagenlang in de rij hebben gelegen om hun favoriete kavel te kunnen bemachtigen. Dit fenomeen, dat we eigenlijk alleen van popconcerten kennen, heeft ook weer voor de nodige publiciteit gezorgd. Binnen de volkshuisvesting zijn verdelingssystemen over het algemeen gebaseerd op inschrijfduur of toewijzing door loting. Hiermee wordt geprobeerd gelijke kansen voor iedereen te creëren. Het voor Roombeek gekozen systeem wijkt hiervan af, met het risico dat kwetsbare groepen zoals bijvoorbeeld ouderen en mensen met een lichamelijke beperking minder kansen hebben op een kavel. Mensen die zich voor de uitgifte al hadden ingeschreven als belangstellende voor particulier opdrachtgeverschap, kregen wel voorrang bij de uitgifte.

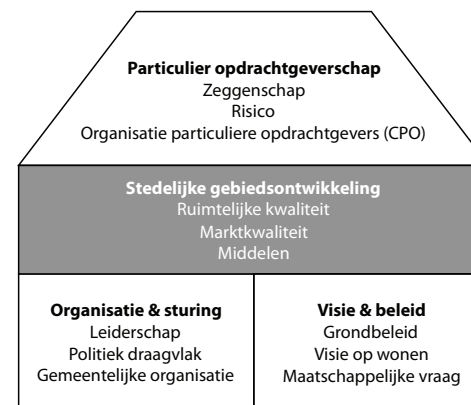
#### VISIE OP WONEN

De gemeente Enschede had al een traditie op het gebied van particulier opdrachtgeverschap. De gebiedsontwikkeling Roombeek betekende echter de definitieve doorbraak van dit type woningbouwontwikkeling, ook in het gemeentelijk woonbeleid. In de Woonvisie 2005-2015 wordt veel nadruk gelegd op het vergroten van de invloed van woonconsumenten. Als belangrijkste middel wordt daarbij particulier opdrachtgeverschap genoemd (naast consumentgericht bouwen). De ervaringen die zijn opgedaan in Roombeek worden vertaald naar het woonbeleid voor de hele stad. Er wordt zelfs een streefcijfer van 150 vrij kavels per jaar genoemd, wat neerkomt op bijna twintig procent van de totale geprognoseerde nieuwbouwproductie<sup>71</sup>. Een aanzienlijk aandeel, maar om aan de gewenste éénenderde te voldoen zouden dit er ruim 260 moeten zijn. Op dit moment worden de uitgangspunten uit de woonvisie vertaald naar een beleidsnota voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in Enschede.

#### MAATSCHAPPELIJKE VRAAG

Om de vraag naar particulier opdrachtgeverschap te monitoren heeft de gemeente Enschede specifiek beleid opgesteld. Door een inschrijvingssysteem voor kavelzoekenden kan de maatschappelijke vraag naar particulier opdrachtgeverschap continue gevolgd worden. Zo werd in 2003 al geconstateerd dat de gemeente de vraag naar grote vrije kavels aan de stadsrand na 2007 niet meer kan bedienen als gevolg van een gebrek aan geschikte bouwlocaties. Bij het inschrijvingssysteem moeten overigens wel een kanttekeningen geplaatst worden. Zo is inschrijving gratis en dus geheel vrijblijvend. Bij de uitgifte in Roombeek is gebleken dat veel van de inschrijvers geen interesse meer hebben op het moment dat zij daadwerkelijk voor een kavel in aanmerking komen. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze mensen reeds op een andere manier in hun woonwensen hebben voorzien. Hoewel niet altijd één op één toepasbaar geeft het inschrijvingssysteem wel een continue inzicht in de onderliggende maatschappelijke vraag naar particulier opdrachtgeverschap. Bijkomend effect hiervan is dat projecten met particulier opdrachtgeverschap binnen de gemeentelijke organisatie makkelijker van de grond komen aangezien de maatschappelijk vraag ernaar niet ter discussie staat.

#### 4.4.4 STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING



#### RUIMTELIJKE KWALITEIT

De ruimtelijke kwaliteit van Roombeek is veelbesproken. Zowel het stedenbouwkundig plan, als de inrichting van het openbaar gebied en de toegepaste architectuur hebben bijzondere kenmerken. De herontwikkeling van Roombeek is gestart met een uitgebreid participatietraject. Op basis van de input uit dit traject heeft Pi de Bruijn van de Architecten Cie. het ontwikkelingsplan Roombeek opgesteld (zie figuur 16). De hierin uitvoerig beschreven stedenbouwkundig uitgangspunten zijn in het vervolgproces nauwlettend bewaakt en bijna allemaal overeind gebleven. In het ontwikkelingsplan zijn ook bijzondere beeldregieregels opgenomen. Deze regels hebben een tweeledig doel. Enerzijds moeten ze het algemene stedenbouwkundige beeldskwaliteitsniveau garanderen. Anderzijds moeten ze de belangen van individuele bewoners behartigen. Er worden daarom drie niveaus van beeldregie onderscheiden: laag, middel en hoog. De hoogste mate van beeldregie wordt toegepast op ruimtelijke bijzondere plekken, zoals de centrale as en de voorzieningencusters<sup>72</sup>. De lage beeldregie is vooral toegepast op woongebieden die niet doorkruist worden door doorgaande wegen.

<sup>71</sup> Gemeente Enschede, 2004

<sup>72</sup> Projectbureau wederopbouw, 2002

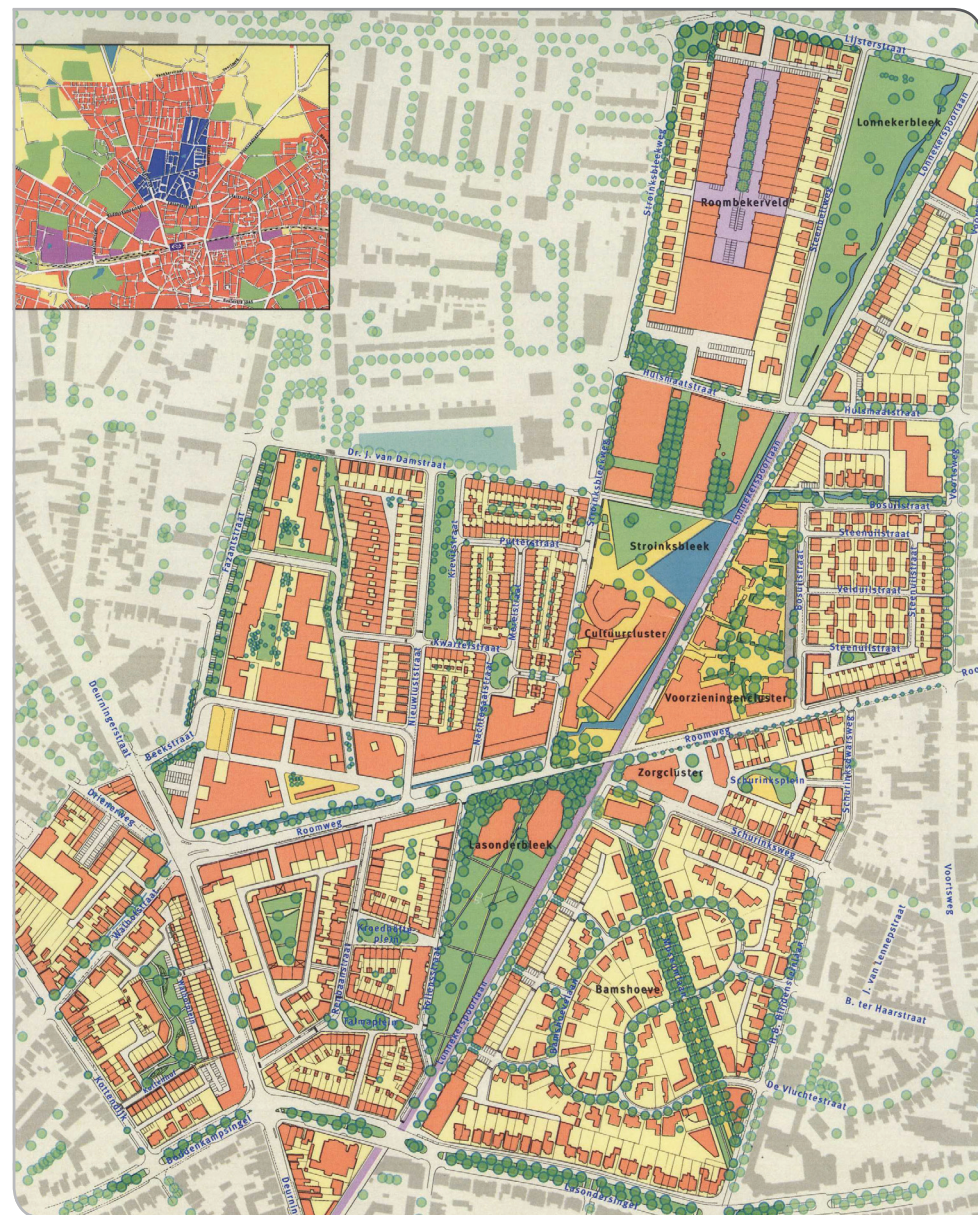
## MARKTKWALITEIT

Met de doelstelling om minstens vijftig procent van de nieuw te bouwen woningen onder particulier opdrachtgeverschap te realiseren, heeft de gemeente Enschede aangegeven de maatschappelijke vraag naar meer consumenteninvloed op de woningmarkt te onderkennen. Een andere doelstelling was om, ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, een gevarieerder woningaanbod en meer differentiatie in de bevolkingssamenstelling te krijgen. Hoewel dit voor de gebiedsontwikkeling Roombeek niet expliciet is beschreven, ligt er een duidelijke relatie tussen beide doelstellingen. De mogelijkheid om op een binnenstedelijke locatie onder particulier opdrachtgeverschap relatief grote woningen te kunnen bouwen, heeft er voor gezorgd dat er een grote instroom van hoge- en middeninkomens in Roombeek is geweest. In de huidige woonvisie van de gemeente Enschede wordt dit effect in zijn algemeenheid ook onderkend. Particulier opdrachtgeverschap wordt genoemd als middel om huishoudens met midden en hoge inkomens aan de stad te binden, waar ze anders naar kleinere Twentse gemeenten zouden trekken<sup>73</sup>.

## MIDDELEN

Hoewel de grondprijzen voor de particuliere kavels met de standaardmethodiek zijn bepaald, en er dus geen korting is verleend aan de particuliere opdrachtgevers heeft de gebiedsontwikkeling als geheel veel extra financiële middelen ontvangen. Dit had deels te maken met de tragische aanleiding en de sense of urgency die daardoor is ontstaan. Met verschillende Europese en rijkssubsidies zijn tientallen miljoenen binnengehaald voor deze gebiedsontwikkeling. Vrij snel na de ramp is hier echter ook zeer bewust op ingezet vanuit de gemeentelijke organisatie. Toenmalig burgemeester Mans is ingezet voor de lobby in Den Haag. De hiermee verkregen middelen zijn onder anderen ingezet bij de realisatie van de verschillende maatschappelijke voorzieningen, het participatietraject en de hoogwaardige inrichting van het openbaar gebied. Er is hier overigens geen sprake geweest van éénrichtingsverkeer van geldstromen. Ook de gemeente Enschede heeft fors extra geïnvesteerd, vaak een voorwaarde waaronder externe middelen beschikbaar kwamen. Daarnaast hebben de kwaliteit van het proces, de projectorganisatie en het ruimtelijk plan een belangrijke bijdrage geleverd aan het binnenhalen van subsidies<sup>74</sup>.

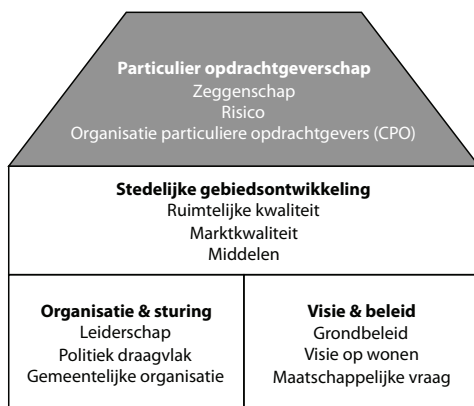
Voor de bouwbegeleiding van de particuliere opdrachtgevers heeft de gemeente Enschede een regeling opgesteld. Via een Europese aanbestedingsprocedure zijn vier bureaus geselecteerd die door de zelfbouwer konden worden ingehuurd. De gemeente vergoedde daarbij tweederde van de kosten tot een maximum van € 4.500,-. In vergelijking met andere gemeentelijke en provinciale regelingen een vrij hoog bedrag.



figuur 16: Stedenbouwkundig plan Roombeek

<sup>73</sup> Gemeente Enschede, 2004  
<sup>74</sup> Interview mw. F. de Groot

#### 4.4.5 PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP



#### ZEGGENSCHAP

Hoewel er sprake was van een uitgebreid participatietraject voorafgaand aan de opstelling van Ontwikkelingsplan Roombeek, is het uiteindelijke stedenbouwkundige plan voornamelijk op het conto van Pi de Bruijn te schrijven. De invloed van de particuliere opdrachtgevers op hun directe woonomgeving en de openbare ruimte was hierdoor beperkt. Ook de verkaveling van de particuliere stempels stond meestal vast, waardoor de keuzevrijheid beperkt was tot de keuze uit de locatie en daarmee de grootte van de kavel. Binnen de kavel had de particuliere opdrachtgever weinig beperkingen. Afhankelijk van de locatie en de daar geldende beeldregie kon een ontwerp naar eigen smaak worden gemaakt. Uiteraard waren hier in gebieden met hoge beeldregie meer voorwaarden aan verbonden dan in gebieden met lage beeldregie. Zo gold voor de bebouwing langs de centrale as (Lonnekerspoorlaan) een hoge beeldregie en was baksteen het voorgeschreven materiaal voor de gevels. In het Ontwikkelingsplan Roombeek zijn

voor de drie niveaus van beeldregie de onderstaande beeldregieregels opgesteld.

Beeldregie laag:

- *Bebouwingsdiepte*
- *Kaveldiepte*
- *Bouwenvelpe* (aantal *bouwlagen*, *gevelrooilijnmarges*)

Beeldregie midden:

- *Bebouwingstypologie*
- *Kaveldiepte*
- *Bouwenvelpe*
- *Volumebeëindiging / dakvorm*
- *Opbouw bouwmassa / geleding gevels*

Beeldregie hoog:

- *Bebouwingstypologie*
- *Kaveldiepte*
- *Bouwenvelpe*
- *Volumebeëindiging / dakvorm*
- *Opbouw bouwmassa / geleding gevels*
- *Vorm*
- *Materialisering*
- *Kleur*
- *Detailering*

Per te ontwikkelen deelgebied zijn deze beeldregieregels uitgewerkt in specifieke eisen als: "afwisselende voorgevelrooilijn, één of twee bouwlagen en verhoogd begane grond niveau".<sup>75</sup> Bij de uitwerking van de beeldregieregels kunnen de vrijheden voor de particuliere opdrachtgever nog vergroot of beperkt worden. Alleen in het lage beeldregieregime is er een grote mate van zeggenschap op het niveau van de constructie en dragers. Opvallend is dat alleen bij de hoge beeldregie sprake is

van inperking van de zeggenschap op architectonische aspecten als vorm, kleur, materialisering en de detaillering. Het systeem van beeldregie heeft zich gedurende de uitvoering van de gebiedsontwikkeling verder ontwikkeld. In de eerste jaren ontstonden veel onduidelijkheden over de gehanteerde normen. Deze waren toen nog in ontwikkeling met als gevolg onduidelijkheid en ongelijke behandeling. In de evaluatie van het particulier opdrachtgeverschap wordt dit mede geweten aan de snelle start van de ontwikkeling<sup>76</sup>. Het stringente stedenbouwkundig plan in combinatie met het gehanteerde beeldkwaliteitsregime heeft geleid tot veel diversiteit in de wijk en veel zeggenschap voor de particuliere opdrachtgevers in met name de gebieden met het lage- en middenniveau van regie. Uit de evaluatie van het particulier opdrachtgeverschap in Roombeek blijkt dat met name het welstandstoezicht in relatie tot de zeggenschap van particuliere opdrachtgevers tot problemen kan leiden. Het voornaamste risico is dat de gemeente, waar ook het welstandstoezicht deel van uitmaakt, met twee monden spreekt. Er zijn dan ook stemmen opgegaan om de welstandskamer uit te schakelen. In plaats daarvan zou er één instantie voor particuliere opdrachtgevers moeten komen die toezicht houdt en hun ontwerpen beoordeelt<sup>77</sup>. Over het algemeen wordt de stedenbouwkundige kwaliteit van de gebiedsontwikkeling Roombeek als zeer hoog gekwalificeerd. Op het niveau van de kavel is niet alles even geslaagd. Onbedoeld tegen elkaar aangebouwde woningen en standaard cataloguswoningen naast architectonische hoogstandjes worden omschreven als 'ongelukjes' die er bij horen<sup>78</sup>. Ondanks, en deels misschien wel dankzij, de ongelukjes blijft Roombeek architectuurtoeristen trekken en heeft de gebiedsontwikkeling vrijwel alle Nederlandse architectuur en stedenbouwkundige vakbladen gehaald.

<sup>75</sup> Projectbureau wederopbouw, 2002

<sup>76</sup> SEV, 2006

<sup>77</sup> SEV, 2006

<sup>78</sup> SEV, 2006 en Abels, 2007

Een ander kritiekpunt op de gebiedsontwikkeling Roombeek is dat het onderdeel collectief particulier opdrachtgeverschap onvoldoende uit de verf is gekomen. Er zijn wel kleinschalige experimenten uitgevoerd, zoals het Roombeekhofje, maar deze zijn niet heel succesvol geweest wanneer men de belangstelling voor de projecten als maatstaf neemt<sup>79</sup>.

## RISICO'S

De risico's voor de particuliere opdrachtgevers hadden vooral betrekking op de leveringsvoorwaarden op de grond. Er werden standaard leveringsvoorwaarden gehanteerd met een verplichting tot gereedmelding van de woning maximaal twee jaar na start bouw. Hierop was een boeteclausule van tien procent van de grondwaarde van kracht. De gemeente is hier echter coulant mee omgegaan vanuit de gedachte dat zelfbouwers die de termijn door omstandigheden niet haalden, alleen maar verder in de problemen zouden raken op het moment dat ze de boete zouden moeten voldoen. Op de eerste tranche kavels is geen anti-speculatiebeding toegepast. Nadat enkele ontwikkelaars kavels voor de handel hadden weten te bemachtigen, is in de latere contracten wel een dergelijk beding opgenomen met een looptijd van drie jaar.

Het gehanteerde systeem van getrapte beeldregie hield ook risico's in voor de particuliere opdrachtgevers. Vooral in de delen met lage beeldregie was het toezicht van de gemeente beperkt. Overleg met de burens was dan ook noodzakelijk om ongewenste zaken te voorkomen. Ongelukjes zoals hierboven beschrijven zijn voor de betrokken particuliere opdrachtgevers zeer ingrijpend. Een risico dat alleen met duidelijke regels en voldoende onderlinge afstemming beperkt kan worden.

De gemeente Enschede liep risico's door de vernieuwende aanpak bij de gebiedsontwikkeling van Roombeek. Het

toepassen van particulier opdrachtgeverschap op deze schaal op een binnenstedelijke locatie was ook voor Enschede een nieuw fenomeen. Daarnaast is heel veel geïnvesteerd in het participatietraject, de projectorganisatie, de plankwaliteit, de voorzieningen en de kwaliteit van het openbaar gebied. Hoewel deze risico's als gevolg van de nationale sense of urgency die was ontstaan na de ramp, grotendeels konden worden afgedekt door toezeggingen en bijdragen vanuit het rijk, moest de wederopbouw zich nog wel bewijzen.

## ORGANISATIE PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

De individuele particuliere opdrachtgevers zijn niet of nauwelijks georganiseerd. In een deelgebied (Bamshoeve) is wel een Vereniging Van Grondeigenaren opgericht met als oorspronkelijke doelstelling om gezamenlijk in gesprek te treden met de gemeente over de inrichting van het openbaar gebied en het onderling regelen van erfafscheidingen. Uit de interviews komt naar voren dat deze vereniging niet lang actief is geweest<sup>80</sup>.

### 4.4.6 CONCLUSIES

De aanleiding voor de gebiedsontwikkeling Roombeek heeft een groot stempel gedrukt op de procesgang en de keuzes die zijn gemaakt bij de herontwikkeling. Als gevolg van de vuurwerkcramp in 2000 is een sense of urgency ontstaan die er mede voor gezorgd heeft dat de plannen van begin af aan een groot politiek en maatschappelijk draagvlak hadden. Ook zijn hierdoor extra financiële middelen beschikbaar gekomen voor de wederopbouw.

Leiderschap heeft een doorslaggevende rol gespeeld in de gebiedsontwikkeling Roombeek. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau hebben krachtige persoonlijkheden zich van het begin af aan ingezet voor de kwalitatieve uitgangspunten, waaronder het hoge percentage particulier

opdrachtgeverschap. Hierbij ondersteund door een flexibel en multidisciplinair opererende projectdienst.

Hoewel de gemeente Enschede al behoorlijk wat ervaring had opgedaan met particulier opdrachtgeverschap in het verleden, heeft de gebiedsontwikkeling Roombeek hier duidelijk een extra impuls aan gegeven. Het onderwerp is nu stevig verankerd in het gemeentelijk beleid en ook de organisatie heeft veel ervaring opgedaan en is enthousiast over deze vorm van gebiedsontwikkeling.

Optimalisatie van de driehoek ruimtelijke kwaliteit, markt kwaliteit en middelen heeft in Roombeek goed gefunctioneerd. Er is geprofiteerd van het ontstane policy window en de extra financiële middelen die beschikbaar kwamen. Hierdoor kon extra geïnvesteerd worden in de ruimtelijke kwaliteit van het plan en werd het mogelijk om nieuwe doelgroepen naar het gebied te trekken.

Met het innovatieve systeem van drie verschillende niveaus van beeldregie is gestuurd op de ruimtelijke kwaliteit. Met name bij de gebieden met hoge beeldkwaliteit is dit wel ten koste gegaan van de zeggenschap van de particuliere opdrachtgevers. In de gebieden met lage beeldregie was de zeggenschap veel groter. Dit heeft nog wel eens tot kritiek geleid, vanwege 'ongelukjes' en de grote diversiteit aan architectonische stijlen binnen relatief kleine gebieden. In het algemeen wordt de ruimtelijke kwaliteit van de gebiedsontwikkeling Roombeek echter als hoog ervaren.

79

SEV, 2006

80

Interview dhr. E. Smits



## 4.5 De Kersentuin

### 4.5.1 INLEIDING

De Kersentuin is onderdeel van de Vinexlocatie Leidsche Rijn in Utrecht. De bouw is gestart in 1997 op basis van een stedenbouwkundig plan van Riek Bakker. In totaal worden er ongeveer 30.000 woningen gebouwd in Leidsche Rijn, waarmee het de grootste Vinexopgave van Nederland is<sup>81</sup>. De bouw van de Kersentuin is gestart in 2002. Het project is ontstaan vanuit het initiatievenbeleid dat de gemeente Utrecht in 1996 voor Leidsche Rijn heeft opgesteld.

Bij de ontwikkeling van de Kersentuin was duurzaamheid in de breedste zin van het woord het leidende principe voor het collectief. Zowel aan sociale duurzaamheid als aan duurzaam bouwen is veel aandacht besteed. Zo hebben de woningen een EPC waarde van 0,7 en is veel aandacht besteed aan het gebruik van duurzame materialen. Er zijn houten scheidingswanden toegepast in plaats van metalstud en is er geen porschuim gebruikt. Er is een projecthuis opgenomen in het plan waar gezamenlijke voorzieningen (o.a. een wasruimte) een plek hebben, maar waar ook allerlei activiteiten worden georganiseerd. Daarnaast valt de groene (organische) inrichting van het buurtje direct op in het nog jonge Leidsche Rijn.

Bijzonder aan dit project is verder dat er zowel huur- als koopwoningen zijn gerealiseerd. De huurwoningen zijn door de woningbouwvereniging Juliana (later na enkele fusies opgegaan in Portaal) ontwikkeld, maar deze partij heeft zich terughoudend opgesteld en het project is als een geheel ontworpen, waarbij de gebruikers het voortouw hebben genomen. In totaal zijn er 94 woningen gerealiseerd, wat voor een project in collectief particulier opdrachtgeverschap een behoorlijke omvang is. De planvorming is gestart in 1998 en in 2002 is de bouw gestart.

Het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de nieuwbouwproductie van de gemeente Utrecht is al jaren zeer beperkt. Dit beperkte aanbod heeft eraan bijgedragen dat de belangstelling voor de Kersentuin groot was. In de actualisatie van het ontwikkelingsplan voor Leidsche Rijn uit 2003 geeft de gemeente aan dat er na 2008 meer ruimte komt voor particulier opdrachtgeverschap omdat er dan plandelen ontwikkeld worden waarop geen bouwclaims rusten<sup>82</sup>. Er wordt echter geen concrete invulling gegeven aan deze ambitie.

Voor deze case studie zijn Pieter Bijker, particulier opdrachtgever en bewoner van de Atalantahof 15 en Jacomien Dicke, gemeentelijk coördinator initiatievenbeleid ten tijde van de ontwikkeling van de Kersentuin, geïnterviewd.



82

Gemeente Utrecht, 2003

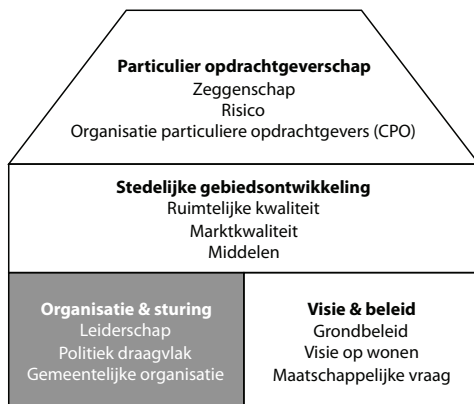


figuur 17: De Kersentuin

81

www.utrecht.nl

## 4.5.2 ORGANISATIE & STURING



### LEIDERSCHAP

De gemeente Utrecht heeft geen grote traditie op het gebied van particulier opdrachtgeverschap. Het is dan ook geen toeval dat het initiatief voor de Kersentuin vanuit het collectief zelf is gekomen. Het leiderschap heeft zich dan ook via de officiële leiderschapslijn van Teisman gemanifesteerd. Het collectief zelf heeft de kar getrokken en de mogelijkheden die het gemeentelijk initiatievenbeleid bood, ten volle benut. Later is ook woningbouwvereniging Juliana een belangrijke trekker binnen het project geworden. Niet alleen omdat ze een aantal huurwoningen mee ontwikkelden in het project, maar ook omdat ze als achtervang fungeerden en kennis van het ontwikkelingsproces hebben ingebracht. Op bestuurlijk niveau kon het initiatief rekenen op de sympathie van toenmalig Groen Links wethouder Rijckenberg. Zij heeft zich met name ingezet voor het initiatievenbeleid waaruit de Kersentuin is ontstaan. Ook de gemeentelijk coördinator initiatievenbeleid heeft als kwartiermaker en eerste aanspreekpunt voor het collectief bijgedragen aan de realisatie van het project.

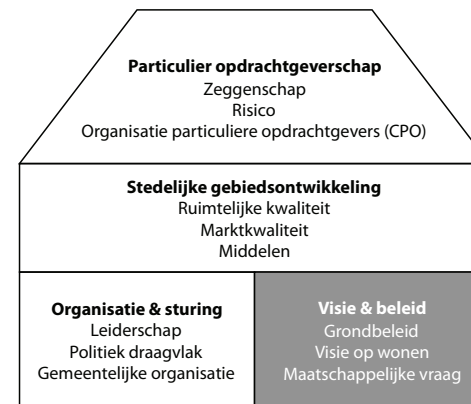
## POLITIEK DRAAGVLAK

Omdat de Kersentuin een relatief klein project is binnen de enorme opgave van Leidsche Rijn, is het project min of meer buiten het politieke blikveld gebleven. Vanuit de fractie van Groen Links is wel enige aandacht besteed aan het project, vooral vanwege de duurzaamheidsambities van het collectief. Ook had de Kersentuin in tweede kamerlid Ab Harrewijn een gedreven ambassadeur die overal in het land het initiatievenbeleid en de Kersentuin aanpreeft als voorbeeldprojecten.

### GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

De gemeente heeft de ontwikkeling gecoördineerd vanuit het projectbureau Leidsche Rijn. Hier waren, geen specifieke maatregelen genomen voor projecten met (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Wel is, zoals bij alle woningbouwprojecten in Leidsche Rijn, een projectgroep ingesteld met een gemeentelijk projectleider aan het hoofd.

## 4.5.3 VISIE & BELEID



### GRONDBELEID

De Kersentuin viel qua grondbeleid onder de grondexploitatie voor Leidsche Rijn. De gemeente heeft geen specifiek grondbeleid opgesteld voor dit project of voor particulier opdrachtgeverschap in het algemeen. Omdat vast werd gehouden aan de opbrengsten die geraamd waren voordat er sprake was van particulier opdrachtgeverschap, heeft het plan uiteindelijk een vrij hoge dichtheid gekregen.

### VISIE OP WONEN

Het project de Kersentuin is ontstaan vanuit het initiatievenbeleid. Deze regeling gaf bewonersgroepen of maatschappelijke organisaties de kans om initiatieven in te dienen die zouden bijdragen aan een gevarieerder Leidsche Rijn. Hoewel het beleid niet specifiek voor de stimulering van particulier opdrachtgeverschap was bedacht, heeft het geresulteerd in de indiening van met name particulier opdrachtgeverschap initiatieven. De Kersentuin is het grootste collectief particulier opdrachtgeverschap

project dat uit dit beleid is voortgekomen. Behalve het initiatievenbeleid was er geen specifieke aandacht voor particulier opdrachtgeverschap in het woonbeleid ten tijde van de planvorming voor de Kersentuin.

In 2001 heeft het projectbureau Leidsche Rijn een evaluatie van het initiatievenbeleid laten uitvoeren. Hierin werd aanbevolen om het beleid toe te passen op de hele stad Utrecht en een verbreding na te streven naar andere beleidsterreinen dan alleen wonen. Aan deze aanbevelingen is geen vervolg gegeven en het initiatievenbeleid is met het vertrek van de gemeentelijke trekker 'ingeslagen'.

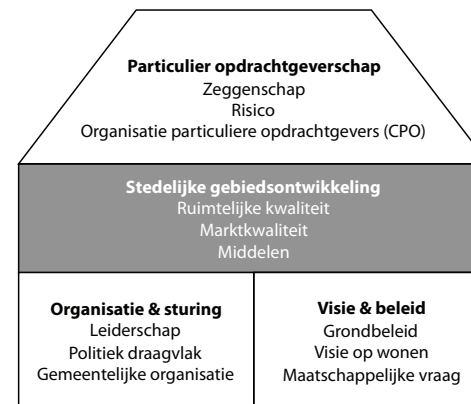
Het project de Kersentuin heeft er niet toe geleid dat particulier opdrachtgeverschap binnen de politiek en de gemeentelijke organisatie meer aandacht heeft gekregen. Ook in het beleid is sindsdien geen extra aandacht aan het onderwerp besteed. Uit de interviews komt naar voren dat ook in de nieuwe woonvisie van de gemeente Utrecht particulier opdrachtgeverschap geen prominente plaats gaat innemen<sup>83</sup>. Als redenen worden hiervoor opgegeven: het gebrek aan politiek en bestuurlijke aandacht voor het concept, het feit dat Utrecht, behalve in Leidsche Rijn, geen locaties beschikbaar heeft en de hoge grondprijzen. Het is de provincie Utrecht die door subsidies en voorlichting momenteel het collectief particulier opdrachtgeverschap probeert te stimuleren.

### MAATSCHAPPELIJKE VRAAG

Bij gebrek aan concreet beleid is het niet verwonderlijk dat er binnen de gemeente Utrecht geen registratiesysteem bestaat voor belangstellenden in particulier opdrachtgeverschap. Alleen binnen Leidsche Rijn worden op dit moment af en toe vrije kavels uitgegeven aan particuliere opdrachtgevers. De kandidaten hiervoor worden geworven via advertenties. De initiatiefnemers van de Kersentuin hebben de werving verricht via hun eigen netwerk en advertenties in lokale

media. Het aantal geïnteresseerden was voldoende om het project op te kunnen starten. Door de lange voorbereidingstijd en de grote omvang van het project is er wel enig verloop geweest tijdens het ontwikkelingstraject en zelfs tijdens de bouw.

### 4.5.4 STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING



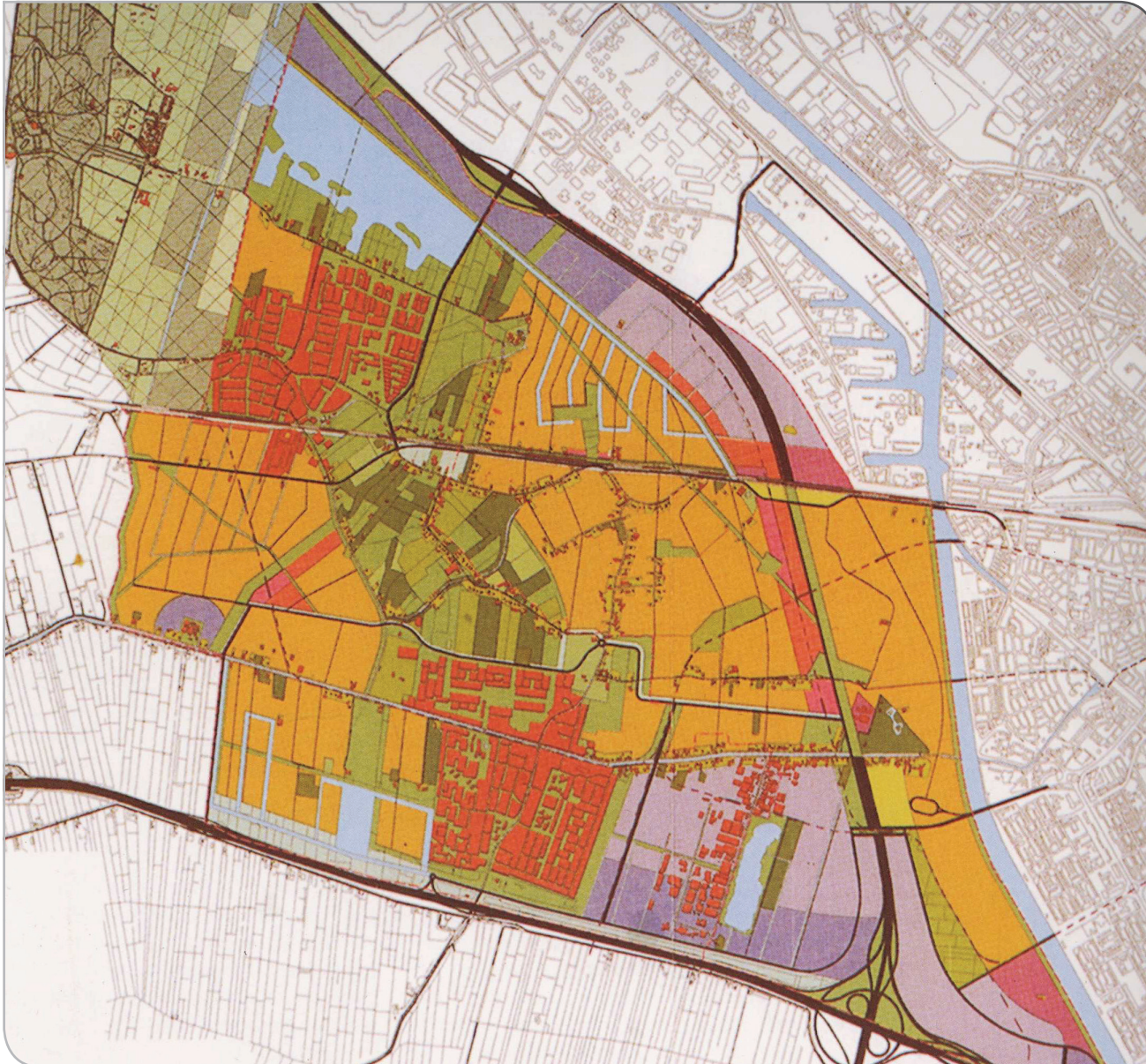
### RUIMTELIJKE KWALITEIT

De ruimtelijke uitgangspunten voor de Kersentuin zijn in hoofdlijnen ontleend aan het Masterplan Leidsche Rijn (zie figuur 18). Voor het deelgebied van de Kersentuin is door het projectbureau Leidsche Rijn in eerste instantie een stedenbouwkundige uitwerking gemaakt. Deze was vooral bedoeld als onderlegger voor de gemeentelijke grondexploitatie. De particuliere opdrachtgevers hebben vervolgens zelf een ander plan gemaakt, waarover zij met het projectbureau in overleg zijn getreden. Dit plan viel niet in goede aarde bij de gemeente, omdat het te veel zou afwijken van de uitgangspunten uit het waterplant. Uiteindelijk is het eerste gemeentelijke plan grotendeels overeind gebleven.

### MARKT KWALITEIT

Een van de doelstellingen van het gemeentelijk initiatievenbeleid was het aantrekken van speciale doelgroepen naar Leidsche Rijn. De 'nieuwe stad' moest qua

<sup>83</sup> Interviews met mw. J. Dicke en dhr. P. Bijker



figuur 18: Masterplan Leidsche Rijn, 1995 (Bron: Renes, 2005)

samenstelling zo veel mogelijk een afspiegeling worden van de 'oude stad'. Vooral door de bijzondere duurzaamheids idealen van het collectief lijkt deze doelstelling in het geval van de Kersentuin bereikt. Het initiatief is gestart vanuit een kleine groep particuliere opdrachtgevers die gedurende de voorbereidingsfase is uitgegroeid tot een omvangrijk collectief. Door de lange voorbereidingstijd en de sterke focus op duurzaamheid is de samenstelling van het collectief tijdens de planvorming een aantal keer gewijzigd. Uiteindelijk waren er voldoende kandidaten om tot uitvoering over te gaan. Er was geen sprake van grote overtekening, zoals dat bij de individuele kavels in Leidsche Rijn wel vaak het geval is.

#### MIDDELEN

Voor zo ver bekend is er geen korting gegeven op de grondprijs. Wel zijn er veel subsidies binnengehaald voor het project. Dit is vooral te danken aan de actieve lobby die vanuit het collectief is georganiseerd. Zo zijn er verschillende subsidies vanuit duurzaamheidsfondsen aan het project uitgekeerd, onder anderen door Senternovem. Ook is er steun ontvangen vanuit het SEV, het VSB-fonds en het Prins Bernard Cultuur Fonds. Vanuit subsidies is ook de begeleiding door de Regie en later BIEB gedeeltelijk gefinancierd.

De waardeontwikkeling van de woningen wordt door de bewoners als zeer goed ingeschat, hoewel hier geen onderzoek naar is gedaan. In een interview met een bewoner is een voorbeeld genoemd van de recent verkochte woning die in zes jaar een waardestijging van vijfenzeventig procent heeft gekend. Uiteraard kunnen hieruit geen conclusies voor het gehele project worden getrokken. Tevens wordt aangegeven dat de Kersentuin vanwege het concept specifieke kopers aantrekt, hoewel er ook mensen zijn die juist afknappen op de collectieve aspecten als het tuinonderhoud.

#### 4.5.5 PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP



#### ZEGGENSCHAP

Op het onderdeel zeggenschap bestaat enige discrepantie tussen de informatie die is verkregen vanuit het collectief<sup>84</sup> en die van de gemeente Utrecht<sup>85</sup>. Het collectief geeft aan op het gebied van de woonomgeving veel zeggenschap te hebben ondervonden. Feitelijk zijn zowel het door het collectief opgestelde stedenbouwkundig plan als de eerste architectonische uitwerking door de gemeente afgewezen. Hierin heeft het collectief achteraf veel concessies moeten doen. Uiteindelijk is over beide plannen overeenstemming bereikt, waarbij de strenge beeldregie van de gemeente doorslaggevend is gebleken. Zo is het eerste organische ontwerp van architect Kristinsson, waarin veel gebogen lijnen en hofjes waren verwerkt, slecht ontvangen bij de welstandscommissie. Later is het teruggebracht tot een veel meer orthogonaal ontwerp dat volgens de gemeente

<sup>84</sup> Onder anderen uit het interview met dhr. P. Bijker  
<sup>85</sup> Interview mw. J. Dicke

beter paste binnen de beeldkwaliteitseisen die golden in Leidsche Rijn. De reden waarom het collectief uiteindelijk toch aangeeft tevreden te zijn met de zeggenschap die zij hadden over de woonomgeving is dat zij de inrichting van het openbaar gebied uiteindelijk naar hun hand hebben kunnen zetten. Ook dit is niet zonder slag of stoot gegaan, maar het collectief heeft bereikt dat zij ook het openbaar gebied binnen en rondom het project naar eigen inzicht heeft kunnen inrichten op een duurzame en ecologische wijze. Nadat het architectonisch plan op hoofdlijnen was aangepast aan de beeldkwaliteitseisen van de gemeente heeft het collectief in samenwerking met de architect behoorlijk wat zeggenschap gehad op de uitwerking van het ontwerp. Een beperkende factor was wel de gemeentelijke grondexploitatie die rekening hield met behoorlijk hoge grondopbrengsten. Hierdoor heeft het plan een hogere dichtheid gekregen dan aanvankelijk was gewenst door de bewoners.

#### RISICO'S

Om de risico's bij uitval van kandidaten te beperken heeft woningbouwvereniging Juliana als achtervang gefungeerd. Hiervan is echter geen gebruik gemaakt. Bij de gronduitgifte heeft de gemeente een anti-speculatiebeding met een looptijd van vijf jaar afgedwongen. De grootste risico voor het collectief was de omvang van de groep en de besluitvormingsprocessen die daardoor veel tijd in beslag namen. Hierdoor is het project in de voorbereidingstijd flink vertraagd. Grote financiële gevolgen had dit echter niet voor de particuliere opdrachtgevers.

Voor de gemeente waren het vooral de grondopbrengsten en de ruimtelijke inpassing binnen het Masterplan Leidsche Rijn die als risico's werden ervaren.

#### ORGANISATIE PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

Bij de ontwikkeling van de Kersentuin was sprake van een zeer actief collectief dat zich had verenigd in de Vereniging

de Kersentuin<sup>86</sup>. Vanuit deze vereniging zijn de ambities op het gebied van duurzaamheid vormgegeven. Omdat het een grote groep mensen betrof en het begrip duurzaamheid vele aspecten kent, is dat niet altijd zonder discussie gegaan. Dit heeft lange voorbereidingstijd zeker beïnvloed. Ook na de oplevering is de vereniging zeer actief gebleven. Vooral het gezamenlijk onderhoud van het collectieve en openbare groen rondom de woningen vraagt veel inzet van de bewoners. Daarnaast worden activiteiten en evenementen georganiseerd, ook om de integratie met omliggende buurten te vergroten.

#### 4.5.6 CONCLUSIES

Een sterk en actief collectief stond aan de basis van de Kersentuin. De visie van de gemeente op stedenbouwkundig en architectonisch vlak spoorde niet altijd met die van het collectief. Hierdoor, en door de complexiteit van het project, heeft de voorbereiding veel tijd in beslag genomen. Er is niet één persoon aan te wijzen die als trekker van het proces een grote stempel heeft gedrukt op het project. Het was eerder het samenspel tussen het collectief, het gemeentelijk projectbureau en een bonte verzameling van adviseurs en enthousiaste buitenstaanders die ervoor gezorgd hebben dat het project uiteindelijk van de grond is gekomen.

De succesvolle realisatie van de Kersentuin heeft er niet voor gezorgd dat (collectief) particulier opdrachtgeverschap steviger op de gemeentelijke beleidsagenda is komen te staan.

<sup>86</sup> [www.kersentuin.nl](http://www.kersentuin.nl)

## 4.6 Steigereiland

### 4.6.1 INLEIDING

Steigereiland is als gebiedsontwikkeling onderdeel van de stedelijke uitbreiding IJburg. Aan de oostzijde van Amsterdam zijn in het IJmeer tot nu toe drie kunstmatige eilanden aangelegd: Haveneiland, de Rietlanden en Steigereiland. In de tweede fase moeten hier nog vier eilanden bijkomen. Dit alles volgens een globale stedenbouwkundig plan van Plambloom & Van den Bout. Uiteindelijk komen er circa 45.000 mensen op IJburg te wonen. Op Steigereiland komen 1.940 woningen voor circa 4.400 bewoners. Steigereiland is onderverdeeld in drie buurten: Noord-, Zuid- en Waterbuurt. Het particulier opdrachtgeverschap concentreert zich in de Zuidbuurt (218 landkavels) en de Waterbuurt (100 waterkavels). In de Noordbuurt zijn twee collectieve initiatieven ontwikkeld voor sociale huurwoningen, waaronder het in de media bekend geworden Vrijburcht.

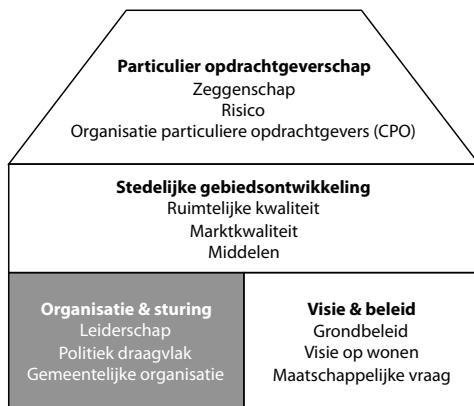
Steigereiland moest de 'kraamkamer' van IJburg worden met ruimte voor experimentele woonvormen en voorzieningen. Waterwonen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap zijn twee vormen van het bijzondere wonen in dit waterrijke gebied. Vrijburcht is een grootschalig en complex collectief particulier opdrachtgeverschap project, dat vaak als voorbeeld dient voor andere gemeenten die aan de slag willen met collectief particulier opdrachtgeverschap in combinatie met allerhande voorzieningen. Het programma bestaat uit 52 woningen, waaronder 12 atelierwoningen. Verder zijn er drie bedrijfsvuurtent, een zorgvoorziening met zes woonunits, een theaterhuis en een café gerealiseerd.

In het kader deze case studie zijn interviews uitgevoerd met Angelique Bor, projectleider bij het projectbureau IJburg, en Bart Truijens, coördinator particulier opdrachtgeverschap bij het projectbureau IJburg.



figuur 19: Particulier opdrachtgeverschap op Steigereiland

#### 4.6.2 ORGANISATIE EN STURING



#### LEIDERSCHAP

De toepassing van particulier opdrachtgeverschap op Steigereiland is tot stand gekomen zonder dat daar bestuurlijke ambities aan ten grondslag lagen. Toenmalig wethouder Duco Stadig was zelfs een scepticus als het op particulier opdrachtgeverschap aan kwam. Het was deze wethouder die heeft opgedragen om een aantal blokken, die voor particulier opdrachtgeverschap bestemd waren, te verkopen aan een projectontwikkelaar, omdat hij vond dat daarmee de woningbouwproductie sneller op peil gebracht kon worden. Het aanjagen van de woningbouwproductie had rond 2003 klaarblijkelijk een hogere prioriteit. Stadig had al eerder uitspraken gedaan dat hij particulier opdrachtgeverschap vooral iets voor de rijken vond.

Het initiatief voor de grootschalige toepassing van particulier opdrachtgeverschap op Steigereiland kwam van de algemeen coördinator IJburg, Arie Wijngaarden. Een officieuze leider dus volgens de theorie van Teisman. Wijngaarden heeft vooral in

de beginfase een belangrijke rol gespeeld bij het inbedden van particulier opdrachtgeverschap in de planvorming voor het de eilanden. Later, bij de laatste fase van de planvorming en tijdens de uitvoering, zijn Angelique Bor en Bart Truijens van het projectbureau IJburg de trekkers geworden. Zij hebben er op professionele wijze voor gezorgd dat particulier opdrachtgeverschap op een goede manier is ingebed in de totale gebiedsontwikkeling. Dit bestond onder anderen uit het organiseren van de werving en selectie van kandidaten, het afstemmen van de bouwlogistieke plannings en bouwbegeleiding en het samenstellen van een handboek voor particuliere opdrachtgevers.

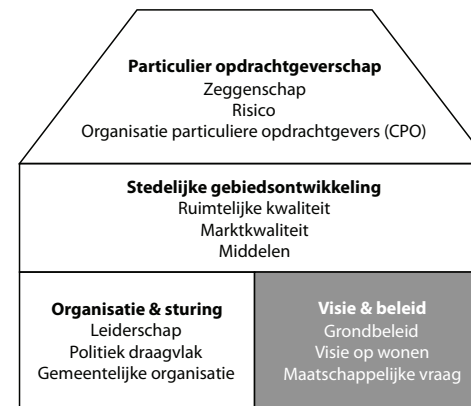
#### POLITIEK DRAAGVLAK

Vanuit de politiek kwam de meeste steun vanuit twee nogal verschillende hoeken. Zowel de VVD als de groene fracties in de gemeenteraad zijn de meest fervente voorvechters geweest voor de introductie van particulier opdrachtgeverschap op IJburg. Recentelijk zijn er vanuit deze partijen nog moties ingediend voor de toepassing van meer collectief particulier opdrachtgeverschap en de introductie van klushuizen in Amsterdam, naar voorbeeld van het Wallisblok in Rotterdam.

#### GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Omdat de begeleiding van de particuliere opdrachtgevers vanuit het projectbureau is georganiseerd, en niet zoals bij veel andere projecten door externe adviesbureaus, is hier veel specialistische kennis over de toepassing van particulier opdrachtgeverschap ontwikkeld. Deze kennis is ook waardevol voor andere gebiedsontwikkelingen waar particulier opdrachtgeverschap een rol gaat spelen. De gemeente Amsterdam ziet hier ook een belangrijke rol voor het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam weggelegd als kenniscentrum en eerste aanspraakpunt voor nieuwe initiatieven.

#### 4.6.3 VISIE EN BELEID



#### GRONDBELEID

De individuele particuliere kavels op Steigereiland vallen onder het normale regime van residuele grondwaardebepaling door de gemeente Amsterdam. Voor de collectieve projecten zijn maatwerk afspraken gemaakt. Deze hadden betrekking op de toerekening van de gemeenschappelijke ruimtes.

De gemeente Amsterdam hanteert het erfpachtsysteem. De gemeente blijft dus juridisch eigenaar van de grond. De grondwaardes voor de kavel zijn marktconform vastgesteld op basis van de bestemming, de ligging en de grootte van het maximaal te realiseren bouwvolume. De laatste landkavels op Steigereiland die zijn uitgegeven kosten tussen € 132.850,- en € 209.488,- bij een erfpacht afkoop voor 50 jaar. In tabel 6 zijn de karakteristieken van een aantal voorbeeld kavels gegeven.

EXTRA	PARKEREN	AFKOOP 50 JR. IN BTW	OPPER-VLAKTE KAVEL	TOEGESTAAN BOUWOPPER-VLAK	MAXIMAAL GEBRUIKS-OPPERVLAK WONING
Hoek	Eigen terrein	209.488	243	7,2 x 12 = 86 m <sup>2</sup>	213
	Eigen terrein	132.840	273	6 x 15 = 90 m <sup>2</sup>	148
	Op straat	163.470	144	6 x 12 = 72 m <sup>2</sup>	230
Hoek	Eigen terrein	187.627	172	7 x 12 = 84 m <sup>2</sup>	202

Bron: Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, 2006. Uitgiftebrochure Zelf bouwen in IJburg

Tabel 6

Omdat het geschakelde woningen in een stedelijk gebied betreft zijn de kaveloppervlakten vrij klein. Opvallend hierbij is dat de goedkoopste kavel het grootste kaveloppervlak kent (maar ook de kleinste bouwvelop). Uit een evaluatie van de eerste uitgifteronde blijkt dat particuliere opdrachtgevers de kleine kavels als belangrijk minpunt zien<sup>87</sup>. Conform de residuele waardebeoordeling is de belangrijkste parameter voor de grondprijs het maximaal toegestane gebruiksoppervlak per woning. De prijzen hiervoor liggen tussen de € 711,- en € 984,- per vierkante meter te realiseren gebruiksoppervlak. Dit zijn zeer hoge prijzen, conform de Amsterdamse markt. Uit de eerder genoemde evaluatie komt verder naar voren dat veertig procent van de respondenten de prijs-kwaliteitverhouding slecht vindt. Daar staat tegenover dat zevenenveertig procent de verhouding redelijk tot zeer goed acht<sup>88</sup>.

Binnen het erfpachtsysteem bestaat de mogelijkheid om de erfpachtcanon ook per jaar te betalen. Hierdoor wordt de aanvangsinvestering lager, wat helpt om de woningen bereikbaar te maken.

Op dit moment onderzoekt de gemeente Amsterdam of toekomstige collectief particulier opdrachtgeverschap projecten onder het regime van maatschappelijk gebonden eigendom (MGE) kunnen gaan vallen. Hiermee zou de drempel voor dergelijke initiatieven verlaagd worden en de haalbaarheid vergroot.

## VISIE OP WONEN

Zoals eerder beschreven is particulier opdrachtgeverschap in IJburg met name op voorspraak van de algemeen coördinator IJburg in de plannen opgenomen. Het vigerende

woonbeleid tijdens de planvorming van Steigereiland was vooral gericht op het opvoeren van de woningbouwproductie om hiermee het woningtekort in Amsterdam op te lossen. In kwalitatieve zin lag de nadruk op het realiseren van voldoende sociale huurwoningen om de wachtlijsten in te korten.

In de nieuwe woonvisie 'Amsterdam tot 2020<sup>89</sup>' worden zowel (collectief) particulier opdrachtgeverschap als consumentgericht bouwen als doelstelling genoemd. Steigereiland wordt hierbij als voorbeeld gebruikt. De ambities worden overigens niet gekwantificeerd. Opvallend is dat de gemeente het initiatief voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap mede bij de corporaties en projectontwikkelaars neerlegt. In een reactie hierop geeft woningcorporatie De Key aan het bevorderen van (collectief) particulier opdrachtgeverschap de ultieme vorm van emancipatie te vinden. Ze verwijst hierbij naar Almere waar particulier opdrachtgeverschap in combinatie met maatschappelijk gebonden eigendom (MGE) ervoor zorgt dat dit type woningbouw ook voor lage inkomens bereikbaar wordt<sup>90</sup>. Verder wordt in de nieuwe woonvisie een verwijzing gemaakt naar het kluswoningen project uit Rotterdam. Dit in het kader van het verbeteren van de bestaande woningvoorraad.

## MAATSCHAPPELIJKE VRAAG

De gemeente Amsterdam heeft via intern uitgevoerd marktonderzoek en de registratie van belangstellenden de vraag naar particulier opdrachtgeverschap in beeld gebracht. De afzet van kavels voor particulier opdrachtgeverschap verliep in het begin (2003) echter traag, mede als gevolg van de conjunctuur. De woningmarkt bevond zich in die periode op een dieptepunt. In de loop van het project is de belangstelling echter toegenomen. In de latere uitgifterondes was sprake van een fikse overschrijving van soms tien keer het aanbod op de landkavels. De belangstelling voor de waterkavels is minder groot. De gemeente denkt dat dit te wijten is aan het relatief nieuwe concept van waterwonen en houdt vast aan de oorspronkelijk uitgangspunten.

Mede door het succes op Steigereiland zal op het nog te ontwikkelen Zeeburgereiland ook particulier opdrachtgeverschap worden toegepast. Ook voor IJburg 2 staat particulier opdrachtgeverschap nu stevig op de agenda.

<sup>87</sup> Companen, 2004

<sup>88</sup> Companen, 2004

<sup>89</sup> Gemeente Amsterdam, 2007

<sup>90</sup> Gemeente Amsterdam, 2008



#### 4.6.4 STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING



#### RUIMTELIJKE KWALITEIT

De ruimtelijke planvorming voor Steigereiland is van grof naar fijn over verschillende schakels gelopen. De ideeën over particulier opdrachtgeverschap zijn binnen deze plannen ook steeds verder uitgewerkt. In de Nota van Uitgangspunten uit 1996 lag de nadruk nog op waterkavels, ingegeven door de slappe ondergrond die lange zettingstijden tot gevolg had. In het Stedenbouwkundig Programma van Eisen uit 1999 is het principe van de waterkavels ook vertaald in landkavels voor particulier opdrachtgeverschap. Het stedenbouwkundig plan voor Steigereiland is uiteindelijk in 2000 vastgesteld. Voor de verschillende woonbuurten zijn vervolgens stedenbouwkundige deelplannen opgesteld (zie figuur 20). Hierin zijn het programma en de verkaveling op detailniveau opgenomen. In delen waar de gemeente grond uit wilde geven aan ontwikkelaars zijn deze deelplannen in samenspraak met deze ontwikkelaars opgesteld. Voor de delen waar particuliere kavels werden uitgegeven heeft de gemeente de deelplannen zelfstandig opgesteld.

Amsterdam kent een rijke architectuur traditie. Het



figuur 20: Maquette Stedenbouwkundig plan Steigereiland  
(Bron: Projectbureau IJburg, 2004)

welstandsvrij bouwen, zoals dat op Steigereiland is toegepast, heeft dan ook het nodige stof doen opwaaien. Voor- en tegenstanders zijn elkaar regelmatig in de haren gevlogen tijdens debatten, in diverse publicaties en op internet. De directeur van het Architectuur Centrum Amsterdam (ARCAM) Maarten Kloos heeft zich in verschillende media ontpopt tot woordvoerder van de criticasters van het particulier opdrachtgeverschap op Steigereiland. Zijn kritiek spitst zich met name toe op de kakofonie aan architectuurstijlen en het gemis aan centrale regie<sup>91</sup>.

In een evaluatie door Bart Truijens, medewerker van het projectbureau IJburg en belast met het begeleiden van particuliere opdrachtgevers, geeft hij aan dat verscheidenheid en originaliteit in ontwerp vooral tot uiting komt bij de grotere woningen. Bij de kleinere, tweelaagse woningen, is de nadruk meestal gelegd op het volledig benutten van de bouwvelop. Dit heeft in zijn ogen geleid tot een verzameling van vierkante blokkendoosjes met een enkel uitgesneden hoekje als verbijzondering<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Molen, 2006

<sup>92</sup> [www.oga.amsterdam.nl](http://www.oga.amsterdam.nl)

#### MARKTKWALITEIT

In de visie van voormalig wethouder Duco Stadig moest IJburg een woonwijk voor alle Amsterdammers worden. Particulier opdrachtgeverschap paste volgens hem niet helemaal in deze visie, omdat dit vooral hogere inkomensgroepen aan zou trekken. De ambitie om de creatieve klasse aan de stad te binden speelt ook minder in Amsterdam, omdat deze stad hier binnen Nederland al een leidende rol speelt en veel aanbod heeft voor deze groep.

In aanvang zorgde een combinatie van hoge kavelprijzen, laagconjunctuur en onbekendheid met grootschalige uitgifte van vrije kavels voor afzetproblemen. Bij latere uitgifterondes was hier geen sprake meer van en was de vraag vele malen groter dan het aantal uitgeefbare kavels. De waardeontwikkeling van de woningen is zoals in bijna heel Amsterdam zeer groot geweest. Er is geen onderzoek gedaan naar eventuele verschillen met seriematig geproduceerde deelgebieden.

#### MIDDELEN

Kortingen op de kavelprijs zijn alleen in beperkte mate toegepast bij de collectieve particulier opdrachtgeverschap projecten. Van directe subsidie voor bouwbegeleiding was geen sprake aangezien dit vanuit het projectbureau IJburg is georganiseerd. De gebiedsontwikkeling IJburg als geheel heeft wel subsidies ontvangen waaronder een bijdrage van ruim drie miljoen uit het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) van het ministerie van VROM.

De zelfbouwers op het eerste deel van Steigereiland kwamen uit op stichtingskosten van tussen de € 1.500,- en € 1.800,- per vierkante meter, exclusief de grond. Inclusief de eerder genoemde grondkosten betekent dit dat de goedkoopste woningen rond 2004 voor circa € 350.000,- zijn gerealiseerd.

#### 4.6.5 PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP



#### ZEGGENSCHAP

Op het stedenbouwkundig plan en de woonomgeving hebben de particuliere opdrachtgevers geen invloed gehad. Wel kon men bij inschrijving een rangorde van voorkeurekavels opgeven. De toewijzing ging door middel van loting.

Binnen de toegewezen kavel was veel vrijheid. Er kon welstandsvrij gebouwd worden binnen de bouwvelop die uitspraken deed over de maximale hoogte, lengte, breedte en diepte van de woning. Aanvullend zijn enige regels opgesteld ten aanzien van het volgen van de rooilijnen, dakterrassen en parkeeroplossingen. Dit heeft geresulteerd in afwisselende gevelbeelden met een grote diversiteit aan materiaal- en kleurgebruik. Verder was het toegestaan om een werk- of praktijkruimte aan huis te realiseren, zolang de werkfunctie ondergeschikt bleef aan de woonfunctie. Dit is te danken aan het relatief open bestemmingsplan.

#### RISICO

Om bouwkundige risico's van individuele fundatie van de rijwoningen te voorkomen heeft de gemeente ervoor gekozen de funderingspalen zelf vooraf te slaan. De kosten hiervoor zijn apart bij de particuliere opdrachtgevers in rekening gebracht en kwamen dus nog bovenop de grondprijs.

Om in te schrijven voor de kavels moesten belangstellenden € 500,- inschrijfgeld betalen. Bij uitloting kreeg men dit bedrag retour. Voor inschrijvers die werden ingeloot, maar afzagen van koop viel het inschrijfgeld toe aan de gemeente. Bij inloting moesten de particuliere inschrijvers een waarborgsom betalen. Deze was gelijk aan een jaar indexcanon en bedroeg gemiddeld circa € 5.000,-. De woning diende opgeleverd te worden twee jaar na de levering van de grond. Daarnaast zijn er deadlines gesteld aan de indiening van de bouwaanvraag, op straffe van een boete.

Omdat de Amsterdamse woningmarkt al jaren zeer overspannen en op Steigereiland voornamelijk in het gewilde segment van eengezinswoningen is gebouwd, worden de risico's van eventuele onverkoopbaarheid voor de individuele opdrachtgevers zeer laag ingeschat. Zeker nu grote delen van het plan zijn gerealiseerd en het een geliefd stadsdeel is geworden.

De risico's voor de gemeente spitste zich toe op ongewenste speculatie en afzetting. Om speculatie tegen te gaan is in de erfpachtovereenkomst een bepaling opgenomen dat de woning pas mag worden doorverkocht minimaal een jaar na oplevering. Gedurende dat jaar moet de woning ook bewoond zijn geweest door de afnemer van de kavel.

Toen het afzettingtempo voor de eerste kavels in 2003 tegenviel is, mede onder bestuurlijke druk, teruggevallen op een achtervangconstructie waarbij kavels zijn verkocht aan de

projectontwikkelaar Ultimulti die de kavels heeft ontwikkeld volgens een concept van consumentgericht bouwen. Achteraf zijn de meningen verdeeld over deze keuze. De kwaliteit van de gerealiseerde woningen wordt lager geacht dan die in particulier opdrachtgeverschap en de markt heeft zich na 2003 snel hersteld en de kavels waren waarschijnlijk in een tweede ronde wel verkocht<sup>93</sup>.

#### ORGANISATIE PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

De particuliere opdrachtgevers van de individuele kavels waren alleen op informele wijze georganiseerd. Dit liep via diverse internetfora die druk bezocht werden. Ook het bezoekerscentrum IJburg heeft hierin een belangrijke rol gespeeld als ontmoetingsplaats en plek waar de individuele ontwerpmaquettes aan elkaar werden getoond en op elkaar afgestemd.

Aan de basis van het collectieve project Vrijburcht stond wel een actieve bewonersvereniging die later is omgezet naar een Vereniging Van Eigenaren. Het collectief heeft zich ingezet voor tal van zaken, waaronder het realiseren van bereikbare woningen en de grote diversiteit aan voorzieningen binnen het complex. Het collectief is nog steeds actief en organiseert verschillende activiteiten.

#### 4.6.6 CONCLUSIES

Ambtelijk leiderschap vormt de basis van de grootschalige toepassing van particulier opdrachtgeverschap op Steigereiland. In een tijd dat op bestuurlijk niveau de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap niet werd ingezien heeft het goed georganiseerde projectbureau IJburg vastgehouden aan de oorspronkelijke ambities. Ondanks de relatief hoge grondopbrengsten die moesten worden gegenereerd, is een interessante mix van individueel en collectief particulier opdrachtgeverschap tot stand gekomen.

<sup>93</sup>

Interview mw. A. Bor

# COÖPERATIEVE WELSTANDSVRIJ BOUWEN

Het binnen de bouwvelop welstandsvrij kunnen bouwen betekende een breuk met de Amsterdamse bouwtraditie die over het algemeen een sterke centrale aansturing kent. Over de stedenbouwkundige en architectonische resultaten zijn dan ook felle debatten gevoerd waarin voor- en tegenstanders van particulier opdrachtgeverschap argumenten hebben uitgewisseld. Al met al heeft Steigereiland particulier opdrachtgeverschap beleidsmatig op de kaart gezet en dient het als voorbeeld voor toekomstige gebiedsontwikkelingen.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek gepresenteerd. Hierbij worden de resultaten van de literatuurstudie en de empirie uit de case studies samengevoegd en antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd. Naast een set van aanbevelingen wordt ook de validiteit van de conclusies besproken en is er ruimte voor enige reflectie.

### 5.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek gepresenteerd, aan de hand van de in hoofdstuk 1 opgenomen onderzoeksvragen. Ze zijn gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie en een viertal case studies. De conclusies zijn van toepassing op alle in hoofdstuk 2 beschreven typen van gebiedsontwikkelingen, tenzij anders aangegeven. De eerste onderzoeksvraag luidt: *Wat is particulier opdrachtgeverschap?*

De door het ministerie van VROM opgestelde en dit onderzoek gehanteerde definitie is: *“Een burger (of groep burgers zonder winstoogmerk) heeft de volledige juridische zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning”*. De kern van particulier opdrachtgeverschap ligt volgens deze definitie in de zeggenschap over de grond. Hiermee wordt een aantal vormen van opdrachtgeverschap, die door projectontwikkelaars soms ten onrechte als particulier opdrachtgeverschap worden vermarkt, uitgesloten. Voorbeelden van deze concepten zijn consumentgerichte projectontwikkeling en medeopdrachtgeverschap uit. Medeopdrachtgeverschap is een relatief nieuwe vorm van opdrachtgeverschap, waarmee op dit moment onder andere in Almere wordt geëxperimenteerd. Deze vorm van opdrachtgeverschap ligt het dichtst bij collectief particulier opdrachtgeverschap en zal in de toekomst wellicht binnen de definitie van (collectief) particulier opdrachtgeverschap gevat kunnen worden. Dit is vooral afhankelijk van de wijze waarop de zeggenschap en risico's in de praktijk verdeeld gaan worden. Wanneer de woonconsument daadwerkelijk een aanzienlijk deel van de zeggenschap krijgt, lijkt er geen reden om medeopdrachtgeverschap als derde vorm van particulier opdrachtgeverschap toe te voegen aan de definitie.

Zeggenschap is dus het belangrijkste kenmerk en tegelijkertijd onderscheidende element van particulier opdrachtgeverschap ten opzichte van andere vormen van opdrachtgeverschap. Wat een brug legt naar de tweede onderzoeksvraag: *Wat onderscheidt particulier*

#### *opdrachtgeverschap van andere vormen van opdrachtgeverschap?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn eerst de belangrijkste typen opdrachtgeverschap geanalyseerd op hun kenmerken. Dit zijn naast particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap: medeopdrachtgeverschap, consumentgerichte projectontwikkeling en serieproductie. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk tussen deze verschillende vormen van opdrachtgeverschap is de mate van zeggenschap voor de particulier. Zeggenschap betekent invloed uitoefenen zonder dat er van tevoren, door anderen bepaalde, keuzemogelijkheden aan ten grondslag liggen. Op de schaal van individueel particulier opdrachtgeverschap naar serieproductie is zeggenschap het ordenend principe. Zeggenschap wordt in de literatuur onverdeeld naar verschillende niveaus: woonomgeving, kavel, dragers, inbouw en afbouw. Bij alle soorten opdrachtgeverschap bestaat er invloed op de afbouw en beperkte zeggenschap op het inbouw pakket van de woning. Bij (collectief) particulier opdrachtgeverschap is er zeggenschap op de dragers, kavel en soms ook de woonomgeving mogelijk. Uit de case studies komt naar voren dat de particuliere opdrachtgevers de zeggenschap op materialisatie, kleur en detaillering van de buitenschil als een belangrijk voordeel van particulier opdrachtgeverschap ervaren. Hierop wordt in veel gebiedsontwikkelingen ingespeeld door aan particulier opdrachtgeverschap ook speciale welstandsregels te koppelen. Dit kan variëren van volledig welstandsvrij bouwen zoals op Steigereiland tot een getrappt regime van beeldregie dat voor Roombeek is ontwikkeld.

Omdat de mate van zeggenschap voor de particulier het belangrijkste onderscheid vormt tussen particulier opdrachtgeverschap en andere vormen van opdrachtgeverschap zou je verwachten dat dit ook bepalend is voor de concurrentie tussen verschillende projecten met particulier opdrachtgeverschap. De aanname zou dan zijn, hoe meer zeggenschap hoe populairder een bepaalde ontwikkeling is bij particuliere opdrachtgevers. Noch uit de literatuur en noch uit de case studies komt een dergelijk verband naar voren. De vraag naar particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen wordt voornamelijk bepaald door de prijs van de kavels en locatie. Waarschijnlijk is het gebrek aan aanbod de reden dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat er concurrentie plaatsvindt op basis van de mate van zeggenschap.

Zeggenschap gaat vrijwel altijd gepaard met risico's. Risico's die projectontwikkelaars lopen bij seriematig geproduceerde woningbouwprojecten komen bij particulier opdrachtgeverschap voor rekening van de particulier. Er zijn verschillende risico's te onderscheiden. Zo is er de voorfinanciering van ontwikkelingskosten, de afname van de grond en daarmee gepaarde gaande voorwaarden en zeer actueel het risico van bouwkostenstijging. Ook nemen particuliere opdrachtgevers een marktrisico. Dit is groter naarmate de woning meer afwijkt

# (CON)CLUSIES EN AANBEVELINGEN

van de standaard en daardoor een kleinere doelgroep aanspreekt bij doorverkoop. Over het algemeen is dit risico beperkt en wordt de waardestijging van de woningen die zijn gebouwd onder particulier opdrachtgeverschap als zeer goed ingeschat. Bij particulier opdrachtgeverschap in herstructureringsgebieden ligt dit wat genuanceerder. Zo geven particuliere opdrachtgevers het Wallisblok aan dat het marktrisico weldegelijk een rol (heeft) gespeeld bij de ontwikkeling van hun woning.

Collectief particulier opdrachtgeverschap projecten kent specifieke risico's. Met name het risico van uitval van initiatiefnemers gedurende het plan- of bouwproces wordt hoog ingeschat. Het zijn vooral de gemeenten die in deze gevallen zekerheden verlangen in de vorm van achtervangconstructies. Veelal fungeren woningcorporaties als achtervang, wat inhoudt dat zij bij uitval garant zijn voor de afbouw en afname van de woning. In de vier case studies uit dit onderzoek hoefde een dergelijke achtervangconstructie nooit toegepast te worden. Er was in sommige gevallen wel sprake van uitval, maar die kon worden ingevuld particuliere opdrachtgevers die zich op de reservelijst bevonden.

De derde onderzoeksvraag luidt: ***In hoeverre biedt de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling aanknopingspunten voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap?***

Binnen het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn geen modellen die specifiek voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap zijn ontworpen. Wel zijn er twee theorieën die voldoende raakvlakken hebben met het onderwerp en die samen de basis voor het analysekader van dit onderzoek vormen. Het gaat om de driehoek ruimtelijke kwaliteit, markt kwaliteit en middelen die volgens Van 't Verlaat de basis vormt voor alle integrale stedelijke gebiedsontwikkelingen en de theorie van het organiserend vermogen van Van den Berg. Beide theorieën zijn niet één op één toepasbaar op de analyse van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling, maar bevatten voldoende elementen om, met enige aanpassingen en aanvullingen te dienen als basis voor het analysekader dat in hoofdstuk 2 is gepresenteerd. Het belangrijkste aandachtspunt bij de vertaling van het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling naar een analysekader dat toepasbaar is op particulier opdrachtgeverschap, is de positie van marktpartijen. In de verschillende theorieën van stedelijke gebiedsontwikkeling nemen projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers een prominente plaats in, terwijl zij bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap (vooralsnog) nauwelijks een rol spelen. Hun positie wordt namelijk ingenomen door de individuele of collectieve particuliere opdrachtgevers. Voor dit individuele niveau is in het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling nog weinig aandacht.

De belangrijkste koppeling tussen de theorie van de stedelijke gebiedsontwikkeling en particulier opdrachtgeverschap is gelegen in de focus op het aspect markt kwaliteit. Hiermee wordt bedoeld het bereiken van een optimale afstemming tussen de vraag en aanbod naar producten (waaronder woningen) in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Bij (individueel) particulier opdrachtgeverschap wordt de vertaling van doelgroep naar product direct en één op één gemaakt. Hiermee wordt maximale marktconformiteit bereikt vanuit het gezichtspunt van de particuliere opdrachtgever.

De vierde onderzoeksvraag is: ***Welke meerwaarde biedt de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen?***

Op het vlak van ruimtelijke kwaliteit levert de toepassing van particulier opdrachtgeverschap vrijwel altijd opvallende projecten op die zich onderscheiden van seriematig geproduceerde delen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit komt door de grotere afwisseling in verschijningsvormen van de woningen. De mate van afwisseling is afhankelijk van het gevoerde beeldkwaliteitsregime. Hoe meer zeggenschap voor de particuliere opdrachtgevers, hoe meer afwisseling in kavelindeling, woningtypes gevelbeelden. Het is deze afwisseling die volgens critici ook kan doorslaan in een gebrek aan samenhang en daardoor afnemende ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten proberen deze mogelijke negatieve effecten te beperken door het stellen van regels. Hierdoor wordt de zeggenschap van de individu beperkt met als belangrijkste argument het waarborgen van het collectieve of algemene belang. De mate waarin en de manier waarop gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit is divers en kan variëren van het definiëren van een bouwvelop waarbinnen verder welstandsvrij gebouwd kan worden (Steigereiland) tot het instellen van een supervisor en beeldregie regime (Roombeek). Over het algemeen wordt de ruimtelijke kwaliteit van gebiedsontwikkelingen waar particulier opdrachtgeverschap is toegepast goed gewaardeerd door alle betrokkenen, ook in vergelijking met seriematig geproduceerde delen van gebiedsontwikkelingen.

Vanuit het perspectief van marktkwaliteit levert particulier opdrachtgeverschap een belangrijke meerwaarde aan de stedelijke gebiedsontwikkelingen waar het is toegepast. Particulier opdrachtgeverschap blijkt een effectief middel om specifieke doelgroepen te voorzien in hun woonwensen. Omdat deze woonwensen via 'reguliere' seriematig geproduceerde woningen niet (geheel) kunnen worden ingewilligd, levert dit een goede concurrentiepositie op voor gebiedsontwikkelingen waar particulier opdrachtgeverschap wordt toegepast. Voor de stad belangrijke en vaak vitale doelgroepen zoals gezinnen, midden en hoge inkomens en de creatieve klasse voelen zich aangetrokken tot particulier opdrachtgeverschap. Hoewel het aantrekken van deze doelgroepen bij de vier onderzochte case studies niet altijd van te voren als doelstelling was geformuleerd, heeft het bij alle vier

# (CON)CLUSIES EN AANBEVELINGEN

de cases wel dit effect gehad. Hoewel dit voor alle in hoofdstuk 2 beschreven typen van stedelijke gebiedsontwikkeling meerwaarde oplevert, sluit dit effect vooral naadloos aan bij de ambities die voor veel herstructureringswijken in Nederland zijn geformuleerd.

Op het gebied van de middelen blijkt uit de vier case studies dat de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen specifieke kennis en competenties van gemeentelijke organisaties vraagt. Het gaat dan met name om het organiseren van de kaveluitgifte, individuele bouwbegeleiding en toezicht. Vooral de individuele bouwbegeleiding wordt vaak uitbesteed aan hiervoor gespecialiseerde adviesbureaus. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan of particulier opdrachtgeverschap qua capaciteitsinzet een groter beslag legt op de gemeentelijke organisatie dan uitgifte aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. In dit laatste geval zal de gemeente, wanneer zij eigenaar is van de grond, een selectieprocedure op moeten starten en soms langdurig moeten onderhandelen over de gronduitgifte. Ook dit vergt tijd en capaciteit.

Bij de twee van de vier case studies was sprake van de uitgifte van individuele kavels aan particuliere opdrachtgevers. In beide gevallen geeft de gemeente aan hierbij marktconform te hebben gehandeld. Hier kunnen twee opmerkingen bij worden geplaatst. De eerste is dat bij sommige kaveluitgiftes de belangstelling overweldigend was. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de prijzen voor die kavels (te) laag zijn ingeschat. Hetzelfde fenomeen doet zich overigens ook voor bij seriematig ontwikkelde woningbouwlocaties. Het inschatten van de markt blijft in beide gevallen lastig. De tweede opmerking betreft de waardeontwikkeling van de onder particulier opdrachtgeverschap ontwikkelde woningen. Hoewel op basis van dit onderzoek geen kwantitatieve data beschikbaar is gekomen op dit vlak, komt uit de interviews naar voren dat de waardeontwikkeling van de woningen na oplevering hoog wordt ingeschat. In een aantal gevallen ook hoger dan bij seriematig geproduceerde woningen binnen dezelfde gebiedsontwikkeling. Het risico dat de particuliere opdrachtgever loopt, wordt in deze gevallen uitbetaald in een gunstige waardeontwikkeling. Voor de uitgever van de grond levert dit geen extra middelen op, tenzij er wordt gewerkt met een erfpachtconstructie zoals op Steigereiland. In dat geval heeft de gemeente Amsterdam op termijn voordeel bij een gunstige waardeontwikkeling.

Aan projecten in collectief particulier opdrachtgeverschap worden vaker aanvullende financiële middelen toegekend. Zowel door de gemeente, in de vorm van korting op de grondprijs, als door andere financiers meestal in de vorm van subsidies. Bij het organiseren van deze extra middelen speelt het collectief een belangrijke rol. Actieve collectieven slagen erin om aanzienlijke subsidiestromen aan te boren, die worden geïnvesteerd in extra

voorzieningen of kwaliteit van het project.

Een belangrijke indicator dat particulier opdrachtgeverschap een meerwaarde heeft voor stedelijke gebiedsontwikkelingen, is de spin-off die gerealiseerde projecten tot gevolg hebben. Bij drie van de onderzochte projecten was dit duidelijk het geval. De renovatie van het Wallisblok heeft ertoe geleid dat de gemeente Rotterdam het concept van de kluswoningen op grotere schaal is gaan toepassen in andere herstructureringsgebieden. Ook andere steden hebben intussen interesse getoond in het concept. Ook Steigereiland heeft na een moeizame start particulier opdrachtgeverschap als onderdeel van stedelijke gebiedsontwikkelingen op de kaart gezet. Zo zal particulier opdrachtgeverschap ook worden toegepast op de (her)ontwikkeling van het Zeeburgereiland en IJburg 2. De gemeente Enschede wil naar aanleiding van Roombeek, de toepassing van particulier opdrachtgeverschap op grote schaal voortzetten.

Naast deze voorbeeldfunctie voor nieuwe gebiedsontwikkelingen, heeft particulier opdrachtgeverschap bij alle drie hierboven genoemde gemeenten ook een steviger verankering gekregen in het gemeentelijk woonbeleid. In de nieuwste woonvisies van de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Enschede heeft particulier opdrachtgeverschap een prominente plaats gekregen en zijn hieraan beleidsdoelstellingen gekoppeld.

De vijfde en tevens laatste onderzoeksvraag luidt: ***Welke belemmeringen ondervinden intermediaire organisaties bij de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen?***

De belangrijkste belemmering die uit dit onderzoek naar voren is gekomen is de schaarste van en de toegang tot bouwgrond. Particulieren hebben niet of nauwelijks toegang tot de grondmarkt en zijn afhankelijk van intermediaire organisaties. In het geval van particulier opdrachtgeverschap is dat nu vrijwel altijd de gemeente, hoewel corporaties de afgelopen jaren ook zijn gaan experimenteren met particulier opdrachtgeverschap. Daar waar vroeger het gemeentelijk grondbedrijf de belangrijkste speler was op de grondmarkt, zijn er nu marktpartijen die een steeds grotere rol opeisen. Naast het faciliteren van particulier opdrachtgeverschap hebben gemeenten andere belangrijke doelstellingen in hun woonbeleid opgenomen, zoals zorgen voor voldoende sociale huurwoningen, woningen voor ouderen en andere doelgroepen. Wanneer een gemeente beperkt is in haar grondposities zullen deze woningvragen concurreren met particulier opdrachtgeverschap. Een ander gevolg van de schaarste van bouwgrond is de hoge prijs van grond. Gemeenten trachten de opbrengsten uit de grond te maximaliseren om zodoende lastige ontwikkelingen financieel haalbaar te maken of andere beleidsdoelstellingen hiermee te financieren. Bij gemeenten leeft het idee

# (CON)CLUSIES EN AANBEVELINGEN

dat de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen leidt tot lagere grondopbrengsten. Een veronderstelling die op basis van dit onderzoek en andere studies niet onderschreven wordt.

Corporaties hebben veel bezit in bestaand stedelijk gebied, maar zijn de laatste jaren ook steeds actiever geworden op de grondmarkt. Hun grote bestaande voorraad in herstructureringsgebieden maakt dat corporaties in potentie over de nodige grondposities beschikken. De maatschappelijke doelstelling die deze organisaties hebben vormt echter een belemmering voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in het duurdere segment, hoewel corporaties zich ook steeds meer in dit marktsegment profileren. Bij projecten in collectief particulier opdrachtgeverschap zijn corporaties al regelmatig betrokken. Deze projecten hebben vaak een maatschappelijk karakter en soms zelfs sociale huurwoningen, zoals in het voorbeeld van de Kersentuin.

Een andere belemmering die bij intermediaire organisaties, zowel gemeenten als corporaties, een rol speelt is een gebrek aan kennis en ervaring met particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor kan koudwatervrees ontstaan wat deze organisaties, ook al hebben ze grondposities, ervan weerhoudt om particulier opdrachtgeverschap op te pakken. Deze koudwatervrees wordt gevoed door, vaak niet op feiten gebaseerde, oordelen over particulier opdrachtgeverschap. Een van de belangrijkste oordelen is hiervoor reeds genoemd, namelijk de lagere grondopbrengsten. Daarnaast ziet men organisatorische problemen waaronder een te grote belasting van de organisatie. Door middel van geslaagde voorbeelden kunnen deze oordelen wijzigen. Dit wordt onderschreven door de drie eerder genoemde projecten (Wallisblok, Steigereiland en Roombeek), die er mede voor hebben gezorgd dat particulier opdrachtgeverschap in deze gemeenten breder is opgepakt. Ook leiderschap speelt hierin een cruciale rol. Uit de case studies blijkt dat het vaak één of twee personen zijn die de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap inzien. Deze personen spelen een belangrijke rol bij het inbedden van particulier opdrachtgeverschap in de organisatie en daarmee het nuanceren van de bestaande oordelen. Een gebrek aan leiderschap is daarmee een belemmering voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Met name bij organisaties waar nog geen voorbeeldprojecten voorhanden zijn of particulier opdrachtgeverschap nog niet in het beleid is opgenomen.

## 5.3 Aanbevelingen

De aanbeveling die gedaan kunnen worden sluiten aan bij de doelstelling van dit onderzoek: *Intermediaire organisaties een praktische handreiking bieden om hun beleid en processen*

*optimaal in te richten voor de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen.*

De onderstaande aanbevelingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de primaire doelgroep van dit onderzoek: gemeenten en corporaties. Het zijn praktische aanbevelingen die kunnen helpen om de integratie van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen vorm te geven.

- Experimenteer met particulier opdrachtgeverschap en creëer hiermee 'goede' voorbeelden. Documenteer en evalueer deze voorbeelden goed, zodat de ervaringen gebruikt kunnen worden in andere projecten. Besteed hierbij speciale aandacht aan de meerwaarde die particulier opdrachtgeverschap heeft voor de stedelijke gebiedsontwikkeling waar het onderdeel vanuit maakt.
- Zoek partners met ambitie op het gebied van particulier opdrachtgeverschap.
- Veranker particulier opdrachtgeverschap in het (woon)beleid. Benoem daarbij ook kwalitatieve doelstellingen en partners.
- Zorg voor een directie koppeling tussen de doelstellingen in het woonbeleid en het grondbeleid. Met andere woorden zorg voor voldoende aanbod van kavels. Betrek ook uw partners hierin.
- Onderzoek en gebruik de mogelijkheden van nieuwe wetgeving (Wro) om particulier opdrachtgeverschap vast te leggen in een exploitatieplan of dit als drukmiddel te gebruiken.
- Maak iemand binnen uw organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van beleidsdoelstellingen op het gebied van particulier opdrachtgeverschap.
- Investeer in kennis en competenties op het gebied van particulier opdrachtgeverschap. Dit kan door de inhuur van externen, maar zorg ook voor voldoende borging en continuïteit van deze kennis binnen de eigen organisatie.
- Stimuleer leiderschap en geef leiders voldoende middelen en mandaat.
- Ontwerp en pas een evenwichtig beeldregieregime toe. Zoek daarbij balans tussen ruimtelijke kwaliteit op het niveau van de gebiedsontwikkeling en zeggenschap voor

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

de particuliere opdrachtgevers.

- Werk in grotere gebieden met een supervisor en geef deze voldoende mandaat.
- Monitor de vraag naar particuliere opdrachtgevers, zowel kwantitatief als kwalitatief. Gebruik hiervoor niet alleen een statische belangstellendenregistratie, maar zoek naar aanvullende methoden zoals klantenpanels of een jaarlijks PO-symposium.

## 5.4 Validiteit

Ten aanzien van de algemene bruikbaarheid van de uitkomsten moet onderscheid gemaakt worden tussen de interne en externe validiteit. De interne validiteit is de mate waarin de conclusies uit dit onderzoek geldig zijn voor de onderzoeksgroep, in dit geval de vier case studies. Externe validiteit is de mate waarin de uitkomsten generaliseerbaar zijn naar andere cases. De in dit onderzoek gepresenteerde conclusies vinden ondersteuning in zowel de empirie uit de case studies, als de uit andere bronnen verzamelde data, waarmee de interne validiteit voldoende gewaarborgd is. De relatief geringe omvang van het onderzoek levert beperkingen op voor de externe validiteit van de uitkomsten. Door een gebrek aan tijd, middelen en beschikbare data konden de uitkomsten niet ondersteund worden door een kwantitatieve data-analyse. De meeste conclusies zijn tot op zekere hoogte te veralgemeniseren, maar om de externe validiteit te vergroten is aanvullende kwalitatief en kwantitatief onderzoek nodig.

## 5.5 Reflectie

Reflecterend op het hier gepresenteerde onderzoek zijn de doelstellingen grotendeels gehaald. Er konden uitspraken gedaan worden over de toepassing van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkelingen, wat in deze combinatie, een nieuw onderzoeksonderwerp was. Het theoretisch kader van stedelijke gebiedsontwikkeling blijkt, met enige aanpassingen, ook geschikt voor de analyse van particulier opdrachtgeverschap. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat in dit theoretisch kader veel nadruk wordt gelegd op institutionele partijen en minder op de eindgebruiker. Een invalshoek die vanuit het aspect markt kwaliteit meer aandacht verdient.

Ten aanzien van de gekozen onderzoeksmethode is het jammer dat er geen tijd en middelen waren om grootschalig kwantitatief onderzoek te doen. Hiermee hadden de conclusies nog beter getoetst kunnen worden en was de externe validiteit vergroot. Het opzetten van een

dergelijk grootschalig onderzoek waarbij waardeontwikkeling, bewonerstevredenheid en ruimtelijke kwaliteit geanalyseerd, en het liefst over een langere tijd gemonitord wordt, zou een belangrijke nieuwe inzichten kunnen opleveren over de meerwaarde die particulier opdrachtgeverschap levert aan stedelijke gebiedsontwikkelingen.



# LITERATUUR EN WEBSITES

## Literatuur

- Abels, P.G.F. (2007). Huisgemaakt: Recepten voor succesvol particulier opdrachtgeverschap. Enschede: Stedelijk Wonen, Projectbureau Roombeek, AFdH Uitgevers.
- Baarda D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2005). Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Berg, L van den (2006). De stedelijke trends en stedelijke levenscyclus. Rotterdam: Erasmus Universiteit [syllabus].
- Berg, L van den, E. Braun en J. Van der Meer (1997). The organising capacity of metropolitan regions. In: Environment and Planning C: Government and Policy 1997, volume 15, pages 253-272.
- Bestuur Regio Utrecht (2004). Convenant woningbouwafspraken 2005 – 2010 Bestuur Regio Utrecht.
- Bijdendijk, F (2006). Met andere ogen. Amsterdam: Het oosten Woningcorporatie.
- Brand, Van den. J. A. M., E.W. van Gelder, H.W. van Sandick. (2008). Handrijking grondexploitatiewet. Den Haag: SDU-Uitgevers.
- Bruil, I (2005). Inleiding: aanleiding, facetten van integrale gebiedsontwikkeling. In: Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's-Hertogenbosch. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Bureau Middelkoop (2003). Het consument gerichte bouwen.
- Companen [in opdracht van de gemeente Amsterdam] (2004). Evaluatie zelfbouwkwavels Steigereiland.
- Daamen, T (2005). De kost gaat voor de baat uit. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Florida, R. (2002). The rise of the creative class. New York: Basic Books.
- Gemeente Amsterdam (2007). Wonen in de metropool: Woonvisie Amsterdam tot 2020 [inspraak versie december 2007].
- Gemeente Amsterdam (2008). Woonvisie Amsterdam tot 2020: Nota van beantwoording en wijzigingen [concept, april 2008].
- Gemeente Enschede (2004). Werken aan wonen: Woonvisie Enschede 2005-2015.
- Gemeente Rotterdam (2003). Wonen in Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2007a). Wonen in Rotterdam: Geactualiseerde woonvisie 2007-2010.
- Gemeente Rotterdam (2007b). Stand van het wonen: Rotterdam 2007.
- Gemeente Utrecht (2003). Ambitieuze en realistisch: Actualisatie ontwikkelingsvisie 2003. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gehner, E. (2003). Risicoanalyse bij projectontwikkeling. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Habraken, N. J. (1961). De dragers en de mensen: Het einde van de massawoningbouw. Amsterdam: Scheltema & Holkema N.V.
- Hosman, L. & E. Prins (2007). Mensenwerk: Een analyse van de factor Mens & Organisatie in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Leusden: BMC in opdracht van VROM.
- Hooimeijer, P., H. Kroon, J. Luttik. (2001). Kwaliteit in meervoud. Gouda: Habiforum.
- Hulsman, B. (2007, 4 april). Het Wilde Wonen. NRC Handelsblad, cultureel supplement.
- Jansen, B. (2008). Een effectieve cocktail. In: De Architect, februari 2008, p.p. 58-61.
- Kuenzli, P en A. Lenkeek (2004). Urban Jazz: pleidooi voor de zelfgebouwde stad. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Molen, van der, F. (2006). Stappen met Maarten Kloos op Steigereiland. In: NUL20, nr. 29 november 2006.
- OTB (2006). Monitor Nieuwe Woningen: Jaarboek 2005. Delft: TU-Delft.
- Pirsig, R.M. (1974). Zen and the art of motorcycle maintenance. New York: Bantam.
- Projectbureau IJburg (2004). Steigereiland: Stedenbouwkundig Deelplan, Zuidbuurtstrook 4, 5 en 6
- Projectbureau Wederopbouw i.s.m. Architecten Cie (2002). De Stad Voortgezet: Ontwikkelingsplan Roombeek. Enschede: Gemeente Enschede.
- Renes, H. (2005). Historische atlas van de stad Utrecht. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- RIGO (1999). Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw. Amsterdam: RIGO.
- Ruimtelijk Planbureau (2007). Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw. Rotterdam: NAI Uitgeverij.
- SEV (2004a). Onderzoek kosten- en kwaliteitsvergelijking collectief particulier opdrachtgeverschap. Rotterdam: SEV.
- SEV (2004b). België als gidsland. Rotterdam: SEV.
- SEV (2006). Zelfbouw van dromen daad: Evaluatie van het particulier opdrachtgeverschap in Roombeek. Rotterdam: SEV.
- SEV & Provincie Noord-Brabant (2007). Bouwen met burgers: Handboek CPO voor gemeenten. Rotterdam: SEV Realisatie.
- SEV (2007). Zelfbouw van droom naar daad. Rotterdam: SEV.
- Stadsregio Rotterdam (2004). Convenant woningbouwafspraken 2005 – 2010 Stadsregio Rotterdam.
- Stemerding, R (2007). Medeopdrachtgeverschap: Onder welke voorwaarden heeft medeopdrachtgeverschap bestaansrecht? Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate. [Masterproof].
- Teisman, G.R. (2005). Publiek management op de grens van chaos en orde. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Thillart, C.C.A.M. van den (2004). Customised Industrialisation in the Residential Sector: Mass Customisation modelling as a tool for benchmarking, variation and selection. Amsterdam: SUN uitgeverij.

# LITERATUUR EN WEBSITES

- Tibosch, G.C.J. (2004). Woningcorporaties en particulier opdrachtgeverschap; een goede keuze? Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen [afstudeerscriptie].
- Verlaat, Jan van 't (2005). Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen. Rotterdam: MCD.
- Verlaat, Jan van 't (2006). Integraal stedelijk en regionaal beleid. Rotterdam: OBR en Erasmus Universiteit [syllabus].
- Wigmans, G. (2005). PPS en de totstandkoming van de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. In: Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's-Hertogenbosch. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Vries, P. De (2001). De waardering van particulier opdrachtgeverschap. In: Tijdschrift voor de volkshuivering. Nr. 7, pp. 14-19. Den Haag: NIROV.
- VROM (1998). Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Den Haag: VROM.
- VROM (2000). Nota Wonen: Mensen, wensen, wonen. Den Haag: VROM.
- VROM (2003a). Beter thuis in wonen: Kernpublicatie woningbehoefteonderzoek 2002. Den Haag: VROM.
- VROM (2003b). WoningBehoefte Onderzoek 2002 Vragenlijst. Den Haag: VROM.
- VROM (2005). Verbetering positie en zeggenschap huurders. Den Haag: VROM.
- VROM (2007a). WoON 2006: Woon Onderzoek Nederland. Den Haag: VROM.
- VROM (2007b). Cijfers over Wonen. Den Haag: VROM.
- Zeeuw, de F. (2007). De engel uit het marmer: Reflecties op gebiedsontwikkeling. Delft: Technische Universiteit Delft.

## Websites

[www.particulieropdrachtgeverschap.nl](http://www.particulieropdrachtgeverschap.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)  
[www.iceb.nl](http://www.iceb.nl)  
[www.sev.nl](http://www.sev.nl)  
[www.dedichterlijkevrijheid.nl](http://www.dedichterlijkevrijheid.nl)  
[www.nieuwleyden.nl](http://www.nieuwleyden.nl)  
[www.steigereiland.nl](http://www.steigereiland.nl)  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)  
[www.woneninspangen.nl](http://www.woneninspangen.nl)  
[www.roombeek.nl](http://www.roombeek.nl)  
[www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)  
[www.kersentuin.nl](http://www.kersentuin.nl)  
[www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)  
[www.oga.amsterdam.nl](http://www.oga.amsterdam.nl)  
[www.steigereiland.com](http://www.steigereiland.com)  
[www.amsterdam.nl](http://www.amsterdam.nl)  
[www.enschede.nl](http://www.enschede.nl)  
[www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)  
[www.landzeelucht.nl](http://www.landzeelucht.nl)  
[www.deregie.nl](http://www.deregie.nl)

## Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. P. Bijker, Vereniging de Kersentuin

Mw. A. Bor, Projectbureau IJburg

Mw. J. Dicke, Projectbureau Leidsche Rijn (voormalig)

Mw. F. Drewes, de Regie

Mw. F. De Groot, Projectbureau Roombeek (voormalig)

Mw. I. Hulshof, Hulshof Architecten

Dhr. E. Smits, Projectbureau Roombeek

Mw. J. Steijns, De Dichterlijke Vrijheid

Dhr. B. Truijens, Projectbureau IJburg

Dhr. H. Vos, SEV

### Interviewprotocol expertinterview

#### ALGEMEEN

De expertinterviews hebben een open karakter. Vragen worden gesteld aan de hand van een topiclijst, maar is ruimte voor geïnterviewde buiten de topiclijst ook (beperkt) andere zaken in het gesprek aan de orde te brengen.

#### INLEIDING

- Voorstelronde en bedanken voor de medewerking
- Inleiden in MCD en doelstelling onderzoek duidelijk maken
- Interviewprotocol toelichten: Afspraken maken over geluidsopnamen en validatie van de tekst
- Aangeven dat indien gewenst en mits duidelijk aangegeven, zaken 'off the record' kunnen worden meegedeeld of geanonimiseerd kunnen worden in het onderzoek.

#### ANALYSEKADER

De basis voor de topic lijst wordt gevormd door het analysekader. De te bespreken topics zijn:

Driehoek van Jan van 't Verlaat

1. Middelen
2. Marktkwaliteit
3. Ruimtelijke kwaliteit

Organiserend vermogen

1. Leiderschap
2. Politiek draagvlak
3. Maatschappelijk draagvlak
4. Grondbeleid
5. Gemeentelijke organisatie
6. Visie & strategie op wonen
7. Keuzevrijheid woonconsument

Naast de onderwerpen uit de topic lijst kunnen er aanvullingen op het analysekader besproken worden.

#### AFSLUITING

- Bedanken voor de tijd en medewerking
- Herhalen van afspraken over validatie

## Interview protocol case studie

### ALGEMEEN

De interviews voor de case studies zijn gedeeltelijk gestructureerd. Dit houdt in dat aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst wordt gewerkt. Veel vragen hebben echter een open karakter.

### INLEIDING

- Voorstelronde en bedanken voor de medewerking
- Inleiden in MCD en doelstelling onderzoek duidelijk maken
- Interviewprotocol toelichten: Afspraken maken over eventuele geluidsopnamen en validatie van de tekst
- Aangeven dat indien gewenst en mits duidelijk aangegeven, zaken 'off the record' kunnen worden meegedeeld of geanonimiseerd kunnen worden in het onderzoek.

### PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP

#### ZEGGENSCHAP

1. In hoeverre hebben/hadden de particuliere opdrachtgevers zeggenschap over:
  - A. Inrichting van de woonomgeving/openbare ruimte?
  - B. Grootte, locatie en bebouwingsvoorschriften van het kavel?
  - C. Draggers/constructievorm van de woning?
  - D. Af- en inbouw van de woning

#### RISICO'S

1. Welke risicoverdeling is bij de gronduitgifte geregeld/vastgelegd?
2. Was er sprake van een achtervangconstructie?

### ORGANISATIE PARTICULIERE OPDRACHTGEVERS

- 1A. Waren de particuliere opdrachtgevers georganiseerd?

- 1B. Zo ja, in welke vorm?

### STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

#### RUIMTELIJKE KWALITEIT

1. Hoe zijn de stedenbouwkundige en architectonische beeldregie verankerd in beleid en organisatie? (vb. Beeldkwaliteitsplan, speciale welstandsregeling, supervisor, masterplan, etc)
2. Hoe beoordeelt u de mate van stedenbouwkundige beeldregie van de gemeente op een schaal van geen tot zeer hoog?
3. Hoe beoordeelt u de mate van architectonisch beeldregie van de gemeente op een schaal van geen tot zeer hoog?

#### MARKTKWALITEIT

1. Is particulier opdrachtgeverschap bewust ingezet als middel om bepaalde doelgroepen (gezinnen, creatieven, kansrijken, middenklasse, etc) te behouden voor de stad of juist aan te trekken?
- 2A. Is er onderzoek gedaan naar de waardeontwikkeling van het project na realisatie?
- 2A. Zo ja, wat zijn de resultaten in vergelijking met andere (niet PO) projecten?
- 3A. Is er onderzoek gedaan naar de bewonerstevredenheid na realisatie?
- 3B. Zo ja, wat zijn de resultaten in vergelijking met andere (niet PO) projecten?

#### MIDDELEN

1. Welke extra middelen zijn ingezet voor dit project (subsidie, begeleiding, subsidie op grondkosten, etc)?

### ORGANISATIE & STURING

#### LEIDERSCHAP

- 1A. 1a. Is er op bestuurlijk niveau iemand die zich als trekker/ambassadeur heeft opgesteld voor dit project?
- 1B. 1b. Zo ja, wie?
- 1C. 1c. Hoe gaf deze persoon/personen invulling aan dit leiderschap?
- 2A. Is er op ambtelijk niveau iemand die zich als trekker/ambassadeur heeft opgesteld voor dit project?
- 2B. Zo ja, wie?
- 2C. Hoe gaf deze persoon/personen invulling aan dit leiderschap?
- 3A. Zijn er andere personen die zich als trekker/ambassadeur hebben opgesteld voor dit project?
- 3B. Zo ja, wie?
- 3C. Hoe gaf deze persoon/personen invulling aan dit leiderschap?

#### Politiek leiderschap

- 1A. Was er breed draagvlak in de gemeenteraad voor particulier opdrachtgeverschap in dit project.
- 1B. Zo ja, hoe heeft zich dit vertaald in de besluitvorming (stemverhoudingen, etc)?

#### GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

1. Is er een projectorganisatie ingericht voor dit project?
2. Welke organisatorische maatregelen zijn getroffen ten aanzien van het particulier opdrachtgeverschap (loket, begeleiding, extra capaciteit bouwplantoetsing, etc)?

#### VISIE & BELEID

#### GRONDBELEID

1. Is er in de gemeente specifiek grondbeleid ontwikkeld/vastgesteld ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap?

2. Zijn er genoeg kavels beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap?
3. Welke grondprijsmethodiek is gehanteerd (vast, quote, residueel, anders)?
- 4A. Is er sprake geweest van korting/subsidie op de grondprijs?
- 4B. Zo ja, hoeveel?

## **VISIE OP WONEN**

- 1A. Is particulier opdrachtgeverschap verankerd in de gemeentelijke woonvisie?
- 1B. Zo ja, hoe?
- 2A. Is er specifiek beleid vastgesteld ten aanzien van particulier opdrachtgeverschap in het algemeen of projectspecifiek?
- 2B. Zo ja, wat is hier in vastgelegd?

## **MAATSCHAPPELIJKE VRAAG**

1. Hoe wordt de vraag naar particulier opdrachtgeverschap bepaald?
2. Hoe was de belangstelling voor de particuliere kavels in dit project?

## **KRUISLIJST**

Er wordt een kruislijst met alle hiervoor besproken factoren voorgelegd aan de geïnterviewde met de vraag om binnen enkele minuten een rangorde van belangrijkheid aan te geven voor succes in PO projecten.

## **AFSLUITING**

- Bedanken voor de tijd en medewerking
- Herhalen van afspraken over validatie