

“Taking self and custom build to the masses”

Wat kunnen we leren van de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk?

P.M. Birnage 2020



Taking self and custom build to the masses: Wat kunnen we leren van de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk?

Een onderzoek naar sturen op vergroting van het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw



Zelfbouw woning Graven Hill

Masterscriptie MCD
Pieter Birnage
februari 2020
489270, MCD-14.

*Foto voorblad: Marmalade Lane, David Butler
Foto's zonder verder vermelding zijn van auteur*

Samenvatting

In zowel het Verenigd Koninkrijk als in Nederland is er een woningtekort en een grote afhankelijkheid van een speculatieve markt. Hierdoor ontstaat een steeds grotere mismatch tussen woningaanbod en woningbehoefte en komt betaalbaarheid onder druk te staan. Beide landen bungelen onderaan de ranglijst van ontwikkelde landen wat betreft het aandeel particulier opdrachtgeverschap (PO) in de woningbouwproductie. Beide landen hebben op rijksniveau de beleidsmatige wens uitgesproken om dit aandeel te laten groeien. In de UK wordt hier sinds 2011 actief beleid op gevoerd.

Deze scriptie onderzoekt welke sturingsinstrumenten in de UK zijn gebruikt om een kentering in het opdrachtgeverschap van de woningbouwproductie tot stand te brengen en in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot het opschalen van particulier opdrachtgeverschap. Vervolgens wordt de situatie in de UK vergeleken met de situatie in Nederland om zodoende uitspraken te kunnen doen over de transfereerbaarheid van de resultaten naar de Nederlandse situatie. Aan de hand hiervan worden lessen getrokken voor het inzetten van sturingsmiddelen in de Nederlandse context.

De motieven om te streven naar uitbreiding van het aandeel van PO blijken te verschillen. In Nederland komen de ambities vooral voort uit een ideologisch standpunt om burgers meer invloed te geven op hun woning en de verwachting dat PO een bijdrage kan leveren aan sociale cohesie. In de UK wordt PO als middel gezien om de een kentering in de woningmarkt teweeg te brengen. Het wordt als een alternatief gezien voor de speculatieve markt, die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de woningbouwproductie en het leveren van betaalbare woningen.

Dit verschil in motieven leidt tot een afwijkend gedachtengoed over welke ontwikkelvormen allemaal tot 'particulier opdrachtgeverschap' worden gerekend. Dit onderzoek introduceert een nieuw indeling van vormen van PO, waarin er een duidelijke positie is voor de vormen van PO waarbij consumenten slechts voor en deel van het proces als opdrachtgever optreden. Ook deze vormen kunnen producten opleveren die dichterbij de woonwensen van bewoners komen.

Bij de redenering achter de wenselijkheid van vergroting van het aandeel PO in de woningmarkt blijkt PO een aantal voordelen te bevatten ten opzichte van speculatieve bouw.

Voor de **consument** liggen deze bij:

- beter aansluiting op de woonwensen
- ruimte voor individualisme en identificatie
- betaalbaarheid of een betere prijs-/kwaliteitverhouding

Voor de **overheid** zijn de volgende voordelen benoemd:

- maatschappelijk draagvlak bij ontwikkelingen
- doorbreken impasses bij de speculatieve woningbouwmarkt
- stimuleert innovatie en duurzaamheid in de bouw
- kan hogere grondwaarden opleveren
- draagt meer bij aan de lokale economie dan seriematige bouw

De laatste 20 jaar is in Nederland een duidelijke sociaal-maatschappelijke verschuiving geweest richting het neoliberale Angelsaksische model (Heurkens 2009). Dit is waarneembaar in deregulering, decentralisatie, het afbouwen van grote investeringsprogramma's en een overheid die een steeds grotere rol van de markt in het planvormende domein verwacht.

Door de in de UK ingezette sturingsmiddelen te beoordelen aan de hand van de neo-institutionele theorie over sturing van Adams & Tiesdell (2013), poogt dit onderzoek ook nieuwe inzichten voor de Nederlandse situatie te geven. De ingezette sturingsmiddelen worden geïnventariseerd en ingedeeld naar de categorieën van Adams & Tiesdell.

Richtinggevende maatregelen

In de UK wordt sinds 2011 consequent in beleidsstukken de visie op een groei in de PO-markt neergezet. Dit richtinggevende beleid wordt ondersteund met maatregelen die de omstandigheden voor PO gunstig beïnvloeden, zoals vrijstelling van Community Infrastructure Levy, een minimum drempel voor een verplichte bijdrage aan affordable housing en de 'community right to reclaim land'

Stimulerende maatregelen

Stimulerende maatregelen zijn genomen door diverse subsidieregelingen beschikbaar te stellen, uitgestelde betalingsregeling voor aankoop van overheidsgrond en door overheidsgrond specifiek voor PO beschikbaar te stellen.

Regulerende maatregelen

De richtinggevende en stimulerende maatregelen zijn verankerd in wetgeving; the Self Build and Custom Housing Act (SBCHA) die in 2016 van kracht is geworden. Deze wet verplicht lokale overheden om:

- een register bij te houden van burgers die in aanmerking willen komen voor de koop van kavels voor individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap;
- rekening te houden met dit register bij:
 - Het ontwikkelen van ruimtelijk beleid, zoals het opstellen van een 'Local plan';
 - Het beschikbaar komen van eigen grond voor woningbouw;
 - Het doorlopen van juridisch planologische procedures.

Vergroten organiserend vermogen

Om het organiserend vermogen van zowel overheid, markt, als consument te vergroten is een right-to-build taskforce ingericht, een on-line portal gelanceerd, zijn 11 proeftuin gemeenten benoemd en is een ambassadeur benoemd die bekend is van het populair TV-programma 'Grand Designs'.

Omdat dit onderzoek inzicht probeert te krijgen in gebeurtenissen die nu al daadwerkelijk plaatsvinden en zoeken naar het 'hoe' en 'waarom' is gekozen voor een explorerend onderzoek met interviews aan de hand van cases. Hierbij zijn actoren van zowel markt, overheid als consument geïnterviewd. Ook zijn kwantitatief de daadwerkelijke producties in PO onderzocht. Uit deze kwantitatieve analyse blijkt in de UK PO mee te kunnen groeien met de aantrekkende markt en zelfs het relatieve aandeel te kunnen vergroten, terwijl in Nederland PO door de aantrekkende speculatieve markt juist onder druk komt te staan.

Er is consensus bij actoren dat het marktpotentieel van PO groot is. Alle actoren herkennen het richtinggevende beleid vanuit de rijksoverheid en geloven dat dit gaat bijdragen aan groei van de sector, maar ook alle actoren signaleren dat dit nog niet geleid heeft tot een positieve grondhouding bij alle lokale overheden. Qua financiering is de situatie, mede door de genomen maatregelen, verbeterd. Uit de interviews blijkt dat er een breed gedragen consensus is dat beschikbaar komen van grond het grootste obstakel voor de groei van PO is.

De Self-Build and Custom Housing Act is het krachtigste sturingsmiddel en adresseert deze problematiek met het register en de verantwoordingsplicht. Bij diverse actoren is er nog scepsis over de werking omdat lokale overheden nog niet handelen in de geest van de wet, en dat hier nog geen duidelijke consequenties gesteld zijn aan het niet voldoen aan de voorwaarden. Op dit gebied is er dus nog behoefte aan ontwikkeling van het organiserend vermogen van de overheden. De actoren herkennen ook een onder- ontwikkeling van betrokken marktpartijen als bouwers, leveranciers en ontwikkelaars die ook een rol in PO kunnen spelen. Voor succesvolle PO ontwikkelingen is een goede begeleiding van consumenten ook essentieel.

Een aanvullend probleem wordt gezien in het feit dat planologische procedures slecht aansluiten bij ontwikkeling via PO. Het discretionaire karakter van planologische procedure in de UK heeft tot gevolg dat bouwtitels door casus-specifieke onderhandelingen tot stand komen, die zeer langdurig en complex zijn. Hierdoor komen particuliere zelf-realistoren op achterstand bij ervaren professionals en hebben lokale overheden een voorkeur voor een kleiner aantal grote aanvragen, in plaats van een veelvoud aan kleinere aanvragen. Voor opschaling van PO geven actoren aan behoefte te hebben aan vanuit de overheid opgesteld planologisch en kwalitatief kader, waarbij een zelf-realisator kan rekenen op planning permission als hij binnen deze kaders blijft. Dit lijkt op het planologisch systeem dat we in Nederland al hebben. In Graven Hill wordt geëxperimenteerd via Local Development Orders vergelijkbare kaders neer te leggen.

Om te kijken in hoeverre de ervaringen uit de UK kunnen inspireren, lessen kunnen leren of maatregelen bieden die kunnen worden overgenomen, zijn de contextverschillen tussen de UK en Nederland beschouwd. Naast afwijkende motieven met opschaling van PO is het belangrijkste politieke contextverschil de rol die de overheid neemt in het ruimtelijke ordening beleid. Waar in Nederland traditioneel een sterk regisserende overheid is, die zonnodig actieve grondpolitiek inzet om haar beleidsmatige doelstelling te bereiken, wordt in de UK reactief gestuurd met discretionaire beoordelingen van individuele initiatieven vanuit de markt. Dit verschil is ook herkenbaar in de juridisch planologische systemen. Nederland beweegt steeds meer richting het Angelsaksische systeem.

De belangrijkste lessen die getrokken worden zijn:

- De manier waarop richtinggevend beleid in de UK langdurig en consequent het belang van PO benadrukt kan als inspiratie dienen voor Nederland, waar de aandacht naar andere beleidsterreinen lijkt te verschuiven.
- Wetgeving in een sterk gelijkende vorm op de SBCHA is over te nemen in Nederland en zal naar verwachting effectief zijn. Hierbij zijn lessen te leren over de uitwerking uit de Engelse situatie.
- Met de planologische instrumenten die wij in Nederland hebben is het mogelijk om een verplicht aandelen zelf-realisatie af te dwingen, wat als een vliegwieltje voor de sector kan dienen, als we deze koesteren.
- Het beschikbaar stellen van overheidsgronden specifiek voor PO is een zeer effectieve stimuleringsmaatregel.
- De Engelse custom build modellen kunnen ook in Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de woningbouwproductie.
- Borg bij de hervormingen van het Nederlandse planologische systeem, de mogelijkheden om vooraf ruimtelijke kaders vast te kunnen stellen voor gebieden met een significant aandeel PO.

Conclusies zijn dat de problemen op de woningmarkt in de UK en Nederland op bepaalde vlakken grote gelijkenissen kennen. De benadering van de rol die PO hier in kan hebben verschilt echter. Hoewel de context in de UK de opgave lastiger maakt wordt de urgentie als groter ervaren. Ondanks dat Nederland enkele jaren gelden verder was dan de UK, lijken de langdurige inspanning en de brede aanpak in de UK, particulier opdrachtgeverschap in een gezondere positie te brengen dan in Nederland. Er zijn voor ons lessen te leren uit deze aanpak. Dit geldt niet alleen voor de ingezette sturingsmiddelen maar ook de laagdrempelige vormen van PO die in de UK volop in ontwikkeling zijn. Ons planologische systeem sluit beter aan bij PO dan het systeem in de UK. Met onze verschuiving richting een neo-liberaal systeem moeten we waken dat we PO niet meer in de verdrukking brengen.

Voorwoord

Bijna een jaar gelden was ik nog aan het broeden op de keuze voor het onderwerp voor mijn MCD-scriptie: Stedelijke verdichting en leefbaarheid, de invloed op vastgoedprijzen, allerlei actuele problemen probeerde ik in mijn hoofd tot een onderzoekwaardig model te breien. Particulier opdrachtgeverschap was in mijn beeld een ontwikkelvorm op haar retour en niet op mijn radar. Tot ik mijn oud-collega Hans Sparreboom sprak, en hij mij vroeg “In Engeland schijnt een nieuwe wet aangenomen te zijn die particulier opdrachtgeverschap stimuleert. Weet jij hoe dat zit?”. Ik moest bekennen dat ik ondanks mijn Engelse achtergrond maar weinig van de Engelse woningmarkt wist, en al helemaal niet van deze wet, maar ik had via mijn MCD toegang tot veel informatie, dus ik zou wel even kijken wat ik voor hem kon vinden. Al snel was ik geboeid door wat er allemaal in de UK gebeurde en zag ik hierin een kans voor interessant en waardevol onderzoek.

Mijn affiniteit lag vooral bij het de UK en de problemen die ik zag in de woningmarkt en minder bij particulier opdrachtgeverschap, maar nu, bijna een jaar later, kan ik zeggen dat ik ben getransformeerd naar “een believer”. Zowel mijn literatuur als veldonderzoek hebben me echt overtuigd van de waarde om consumenten een rol te geven in de ontwikkeling van hun eigen woning. De veldonderzoeken waren ongelooflijk inspirerend. De stralende zelf-realisator als zijn nieuw glas wordt geleverd, door een lokale handelaar, en de burens die direct naar buiten komen om te helpen lossen. De co-housing groups die passievol vertellen over de woonomstandigheden die zij voor zichzelf gecreëerd hebben. Maar ook de ontwikkelaars die gewoon een gezonde businesscase zien in het meer invloed geven aan consumenten. Allen hebben ze mij de waarde van deze ontwikkelvorm getoond.

Het inpassen van deze praktische en inspirerende gedachten in een wetenschappelijk verantwoord rapport, zonder de essentie verloren te laten gaan, vond ik een zware opgave. Gelukkig heeft Erwin Heurkens mij hier, met vaak simpele maar structurerende aanwijzingen, verder kunnen helpen. Ik wil Erwin dan ook bedanken voor zijn altijd ontspannen en positieve begeleiding.

Het viel niet altijd mee om de zorgen uit mijn dagelijks werk van me af te zetten. Tijdsvakken reserveren betekent niet direct dat je ook productie kunt draaien. Er moet ook ruimte in je hoofd vrijgemaakt worden, maar nu aan het eind van de rit voel ik dat dit onderzoek mijn perspectief op stedelijke ontwikkeling heeft verbreed, juist door ook buiten Nederland te kijken.

Het afgelopen jaar heb ik aan veel andere activiteiten tijdelijk minder aandacht kunnen en ik wil iedereen bedanken die geduld met mij heeft gehad. De belangrijkste hierin zijn mijn gezin; Saskia, Jesse en Axel, die mij zijn blijven steunen ondanks mijn veelvuldige afwezigheid. Vanaf nu ben ik er weer!

Ook wil ik dank uitspreken naar mijn werkgever, de gemeente Den Haag, die mij in de gelegenheid heeft gesteld om de MCD-opleiding te volgen. De colleges waren genieten, en de hele opleiding is voor mij een verrijking geweest.

Verder is David Nagtegaal van grote waarde geweest met zijn beschouwing en uiterst zorgvuldige redactie van mijn hele verhaal. Tot slot wil ik dank uitspreken aan Hans, die mij niet alleen geïnspireerd heeft bij de onderwerpkeuze, maar ook een waardevolle gesprekspartner is geweest tijdens het hele proces.

Delft, februari 2020
Pieter Birnage

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Voorwoord	6
1. Inleiding	9
1.1 Introductie	9
1.2 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag.....	10
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	13
1.5 Onderzoeksmethode	15
2. Theoretisch kader Particulier Opdrachtgeverschap	17
2.1 Historische context Nederland	17
2.2 Historische context Verenigd Koninkrijk.....	19
2.3 Particulier Opdrachtgeverschap in de literatuur	22
2.4 Vormen van particulier opdrachtgeverschap	23
2.5 Wenselijkheid particulier opdrachtgeverschap als ontwikkelmodel	26
2.6 Scope en definities	30
3. Theoretisch kader Sturingsmiddelen	32
3.1 Theoretische Instrumentenanalyse	32
3.2 Richtinggevende instrumenten.....	33
3.3 Regulerende instrumenten	34
3.4 Stimulerende instrumenten.....	36
3.5 Organiserend vermogen vergroten	38
4. Analyse situatie UK	39
4.1 Factoren die het volume van particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden.....	39
4.2 “Taking custom & self-build to the masses”: een chronologisch overzicht.....	42
4.3 Categorisering toegepaste instrumenten in de UK.....	46
4.4 Analyse toegepaste sturingsmiddelen	50
4.5 Conclusies over te verwachten effecten.....	53
5. Empirisch onderzoek	55
5.1 Onderzoeksmethode	55
5.2 Kwantitatieve analyse	57
5.3 Interviews stakeholders	60
5.3.1 Goldcrest Land	60

5.3.2 Unboxed Homes.....	62
5.3.3 Graven Hill Development Company.....	65
5.3.4 York City Council	69
5.3.5 K1 Co-Housing.....	72
5.3.7 Right to Build Taskforce	78
5.4 Samenvatting resultaten interviews naar actor	82
5.5 Samenvatting resultaten interviews naar beleidsmaatregel.....	85
6. Analyse onderzoeksresultaten	87
6.1 Confrontatie theorie en gemeten resultaten	87
6.2 Aanbevelingen voor verbeteringen of aanvullende instrumenten	90
6.3 Conclusies situatie UK.....	93
7. Vergelijk Nederland.....	95
7.1 Transfereerbaarheid	95
7.2 Context verschillen particulier opdrachtgeverschap in UK en Nederland.....	95
7.3 Lessen uit de UK voor Nederland.....	98
8. Conclusies	103
8.1 Dezelfde problemen in verschillende contexten	103
8.2 Meervoudige sturing in de UK	103
8.3 De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.....	104
8.4 Aanbevelingen voor de praktijk	105
8.5 Beperkingen en aanbevelingen voor nader wetenschappelijk onderzoek.....	106
9. Reflectie	108
Literatuurlijst.....	109

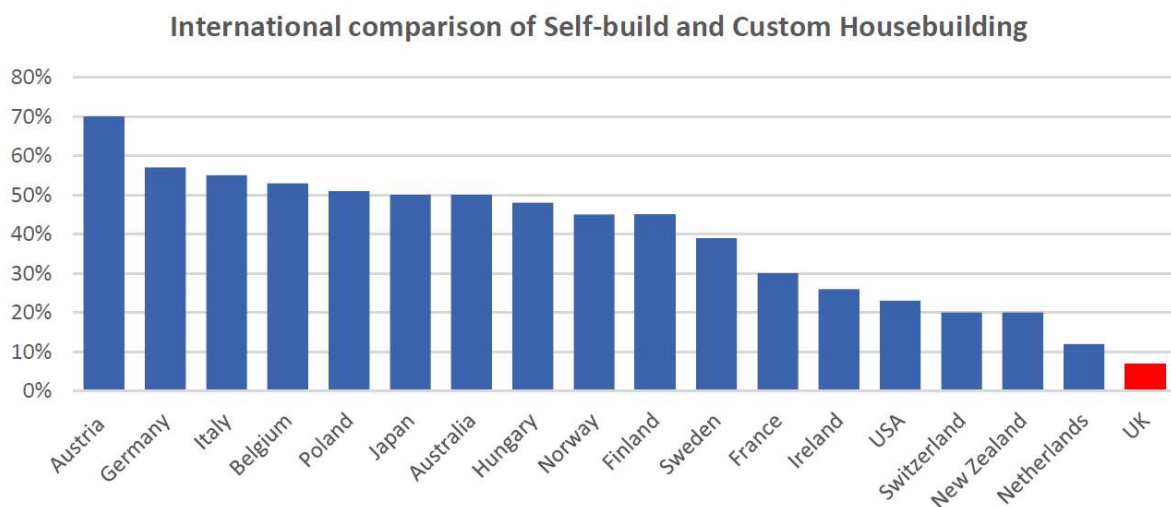
Bijlage A: Cornwall Self and Custom Build Annual Monitoring Report 2017

1. Inleiding

1.1 Introductie

Sinds de naoorlogse wederopbouw is de woningbouwproductie steeds meer geprofessionaliseerd en geïndustrialiseerd. Woningbouw is een seriematige productieproces geworden. Woonconsumenten zijn in deze imperfecte markt steeds afhankelijker geworden van een beperkt aanbod van geïnstitutionaliseerde marktpartijen en vrijwel geheel ‘consumptief’ geworden (Boelens 2010). In deze aanbod gedreven markt zijn winstmarges en rendement leidend geworden boven de woonwensen van de consument. Zoals Arjen van Veelen (2019) schreef in zijn artikel in de Correspondent “veel van onze woningen zijn geen thuis meer, maar een risicovol financieel product”.

Bij particulier opdrachtgeverschap (PO) worden consumenten individueel, of in een collectieve vorm, opdrachtgever voor de realisatie van hun eigen woning. Het aandeel van particulier opdrachtgeverschap in de totale woningbouwproductie is in Nederland klein. Op de Europese ranglijst bezet Nederland de één na laatste plek (ca. 14%; bron CBS) en alleen in het Verenigd Koninkrijk (UK) is de bijdrage die particulier levert nog kleiner: tussen de 7 en 10% (Wilson, 2015).



Figuur 1: Aandeel particulier opdrachtgeverschap binnen westerse landen in 2017. Bron: NaSCBA

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland wordt particulier opdrachtgeverschap door de overheid gezien als een middel om de woningbouwproductie beter te laten aansluiten op de wensen van consumenten, al verschilt de achterliggende urgentie.

Al in 2000 wordt in Nederland in de rijksbeleidsnota “Mensen, wensen wonen” (VROM, 2000) geconstateerd dat de productie van woningen via PO sterk achterblijft bij de vraag van consumenten. Vanuit de gedachte van de “burger centraal” wil het rijk (collectief) particulier opdrachtgeverschap stimuleren met als doelstelling dat er bij 1/3 van de nieuw te bouwen woningen sprake is van particulier opdrachtgeverschap. Na het uitspreken van deze beleidsmatige wensen zijn de daadwerkelijke beleidsmaatregelen beperkt gebleven.

De regering in de UK constateert in de 'Housing Strategy for England' (HM Government, 2011) dat "custom en self-build" een te klein aandeel van de woningproductie in de UK uitmaakt en slechts bereikbaar is voor het welvarende deel van de bevolking. Ze constateren een potentiële markt van zeker 100.000 mensen die geïnteresseerd zijn in particulier opdrachtgeverschap. "By making it easier for ordinary people to build their own homes, there is the potential to deliver wider benefits of affordable, greener and innovatively designed homes and to make a significant contribution to the number of new homes built in this country."

Om hier verandering in te brengen zijn in de UK tussen 2011 en 2016 een serie maatregelen ingevoerd die moeten bijdragen aan vergoten van dit aandeel. Vanaf april 2016 is de "Self-build and Custom Housebuilding Act 2015" (SBCHA) in werking getreden die lokale overheden verplicht om een register bij te houden van burgers die in aanmerking willen komen voor de koop van kavels voor individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap. Gelijktijdig verplicht de SBCHA lokale overheden om voor alle potentiële bouw kavels bij te houden in hoeverre die geschikt zijn voor particulier opdrachtgeverschap. Naast dit register zijn diverse sturingsmiddelen ingezet om de barrières voor de groei van het aandeel 'custom and self-build' in de woningbouwproductie te vergroten.

Deze scriptie onderzoekt welke sturingsinstrumenten in de UK zijn gebruikt om een kentering in het opdrachtgeverschap van de woningbouwproductie tot stand te brengen en in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot het opschalen van particulier opdrachtgeverschap. Vervolgens wordt de situatie in de UK vergeleken met de situatie in Nederland om zodoende uitspraken te kunnen doen over de transfereerbaarheid van de resultaten naar de Nederlandse situatie. Hiermee kunnen lessen worden getrokken voor de invoering van vergelijkbare instrumenten in Nederland.

1.2 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag

Zowel Engeland als Nederland kampt met een woningbouwmarkt waarin voor de productie een enorme afhankelijkheid is ontstaan van grote marktpartijen die speculatief ontwikkelen. Deze partijen sturen niet primair op de volkshuisvestelijke programmatische behoefte of op de woonwensen van de consument, maar vooral op de waarde ontwikkeling van de grond (Parvin, Saxby, Cerulli, & Schneider, 2011). De nationale overheden zien kansen voor particulier opdrachtgeverschap om een verandering in dit systeem teweeg te brengen en zodoende aanbod weer dichterbij de vraag te brengen.

Zowel in Nederland als in de UK hebben nationale overheden met dit doel de beleidsmatige wens uitgesproken om het aandeel particulier opdrachtgeverschap te vergroten. In Engeland is dit, in veel grotere mate dan in Nederland, ook opgevolgd met een stevig pakket aan sturingsmaatregelen. Het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouwproductie heeft in Nederland nooit de 30% doelstelling gehaald (zie figuur 3, §2.1) ondanks dat onderzoek laat zien dat deze doelstelling wel degelijk aansluit bij de behoefte (Keers, Van Iersel & Burger, 2008). Sinds 2016 is zelf een dalende lijn ingezet en is het aandeel gezakt tot onder de 15%; het één na laagste van de ontwikkelde landen.

In Engeland publiceerde de regering in 2011 een woonvisie "Laying the Foundations: A Housing Strategy for England" (HM Government, 2011) waarin een groot potentieel voor particulier opdrachtgeverschap wordt gezien. De nota stelt dat in 2011 slechts 10% van de woningen gerealiseerd via PO maar dat één op de twee Britten zou overwegen zelf een huis te ontwikkelen als er mogelijkheden voor waren. Onderzoek (Ipsos Mori, 2016) toont aan dat 12% van de Britten binnen een jaar actief zelfbouw mogelijkheden onderzoekt. 2% verwacht binnen een jaar een kavel

te kopen en hier zelf een huis op te bouwen. In *Laying the Foundations* wordt de ambitie gesteld om binnen 10 jaar 100.000 woningen te realiseren via PO. Hierbij wordt vooral de bijdrage die dit kan leveren aan betaalbare woningen benadrukt.

In de nota kondigt de regering aan lokale overheden te gaan vragen om de behoefte aan PO te onderzoeken en actieve stappen te nemen om dit te faciliteren. Deze beleidsambitie is het vertrekpunt geweest voor de invoering van diverse vormen van wetgeving, opstellen van richtlijnen en het beschikbaar stellen van fondsen die moeten leiden tot operationalisering van deze beleidsambities (zie § 4.2).

Samengevat kan gesteld worden dat in beide landen, waar PO zich in een vergelijkbare situatie bevindt, behoefte is aan groei van het aandeel Particulier Opdrachtgeverschap. Alleen in de UK worden hier significant andere sturingsmiddelen voor ingezet dan in Nederland. Dit geeft aanleiding om te vermoeden dat er lessen te trekken zijn uit de ervaringen in UK, wat leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Kunnen we, op basis van de sinds 2011 in het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen, lessen trekken over welke sturingsmiddelen effectief zijn om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw te vergoten, en in hoeverre zijn deze transfereerbaar naar Nederland?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Al bijna een eeuw wordt de productie in woningaantallen gezien als de belangrijkste opgave voor volkshuisvesting. De bevolking groeit, gezinnen worden kleiner en iedereen heeft recht op een dak boven zijn hoofd. In deze context is het niet vreemd dat de industrialisatie van het woningbouwproces in eerste instantie als vooruitgang werd gezien en niet als een bedreiging. Ondanks dat er in bepaalde regio's sprake is van bevolkingskrimp, is er nog steeds op grote schaal in Nederland, en zeker ook in de UK, sprake van woningtekorten.

De maatschappelijke verandering waarbij burgers individualistischer zijn geworden, maar ook mondiger, betekent echter dat mensen steeds minder makkelijk genoegen nemen met suboptimale oplossingen die van hogeraf worden opgelegd (Bakker, 2012). Mensen willen zeggenschap over hun eigen woonsituatie. Hoe groter de discrepantie tussen vraag en aanbod, hoe groter de ontevredenheid en hoe groter de behoefte aan zeggenschap over architectuur, vorm en indeling van woningen, maar ook behoefte aan invloed op de kosten van woningen. Particulier opdrachtgeverschap (PO) biedt hiervoor kansen. Er blijken echter nog veel barrières te zijn die een volumetoename van particulier opdrachtgeverschap belemmeren (zie paragraaf 4.1). PO is, zowel in Nederland als de UK nog steeds geen geïnstitutionaliseerd ontwikkelmodel, in tegenstelling tot België, Frankrijk, Duitsland of Scandinavië. Particulieren krijgen geen voet aan de grond tussen het geïnstitutionaliseerde netwerk tussen overheden, corporaties, ontwikkelaars en stedenbouwkundigen (Keers e.a., 1999).

In 2005 wordt al in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de wijziging van de wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (Kamerstuk, 2005), geschreven dat indien het aanbod van vrije kavels, ondanks het instrumentarium in de WRO, achterblijft bij de rijksdoelstellingen, en dat “de regering regels wil stellen teneinde te bewerkstelligen dat het rijksbeleid op dit punt geëffectueerd zal worden”.

Tijdens de crisis werd in Nederland PO door veel lokale overheden in Nederland omarmd omdat de investeringen van particuliere zelf-bouwers minder conjunctuurgevoelig bleek te zijn dan de investeringen vanuit de grote marktpartijen (Raithel, 2017). Maar zelfs in deze tijd kwamen kavels moeilijk beschikbaar. Kandidaat zelf-realisatoren kampeerden soms weken rond verkooppunten om in aanmerking te komen voor de spaarzame kavels.



Foto 1 Tentenkamp van gegadigde voor kavelverkoop in Amsterdam Noord

Nu de crisis voorbij is lijkt de aandacht voor PO bij lokale overheden weer verdwenen. Met de grote volkshuisvestelijke opgaven in Nederland in het westen, midden en zuiden van het land, het zogenaamde 'Rompertje' (Franzen e.a., 2017), neemt de druk op grond die beschikbaar komt voor woningbouw alleen maar toe. Grote ontwikkelaars en investeerders nemen hun posities weer in. Door de woningtekorten binnen 'het rompertje' sturen overheden op productieaantallen, en wordt seriematige ontwikkeling als de effectiefste methode gezien om cijfermatige doelstellingen te halen. Boelens e.a. (2010) tonen aan dat particulier opdrachtgeverschap tot 2010 in appartementen en rijtjeswoningen nog een zeldzaamheid was. Door deze associatie bestaat er bij lokale overheden nog vaak de perceptie dat stedelijke verdichting en particulier opdrachtgeverschap moeilijk te verenigen zijn. Hamers (2012) herkent een spanningsveld tussen enerzijds het streven naar grootschaligheid en een integrale aanpak die nodig is bij de huidige verdichtingsopgaven, en anderzijds de beleidsmatige wensen om burgers een actievere rol in stedelijke ontwikkeling te geven. Zonder bewuste beleidsmatige ingrepen om particulieren vertrouwen te geven zal het aandeel PO meer onder druk komen te staan. Hierdoor zal de mis-match tussen aanbod en vraag alleen maar toenemen, wat weer zal leiden tot maatschappelijke druk vanuit de consumenten om maatregelen te nemen om meer ruimte voor PO te scheppen.

In de UK kan de woningbouwmarkt al decennia niet voldoen aan de vraag. Productiecijfers in de woningbouw zijn zorgwekkend laag geweest (Heath, 2014). De woningmarkt in de UK wordt beheerst door een steeds kleiner wordende groep zeer grote ontwikkelaars die een steeds groter

aandeel van de productie verzorgen. In 1960 verzorgde de 10 grootste ontwikkelaars van de UK 8-9% van de totale woningbouwproductie. In 2006 nam de top 10 ontwikkelaars ongeveer 50% van de gehele woningbouwproductie voor hun rekening (Parvin e.a., 2011) en in 2015 zelfs 60% (DCLG, 2017). Beschikbare bouw kavels kwamen door geïnstitutionaliseerde systemen terecht bij grote ontwikkelaars die dit vaak meer als een beleggingsobject zien dan een kans om te bouwen.

Deze grote afhankelijkheid van grote geïnstitutionaliseerde partijen voor de woningbouwproductie is een overeenkomst die maakt dat een analyse van de Engelse situatie ook relevant is voor de Nederlandse situatie. Onze planologische systemen verschillen nog aanzienlijk maar ook hier is een kentering waarneembaar die ons dichterbij het Anglo-Saksische systeem brengt.

In Nederland is al sinds het begin van deze eeuw een accentverschuiving van de traditionele, door overheid geregisseerde, 'toelatingsplanologie' richting een meer neo-liberaal systeem; de uitnodigingsplanologie (Leenen, 2011). Deze beweging zal nog sterker worden met de invoering van de nieuwe omgevingswet. Daarom zijn er lessen te trekken aan de problemen waar de Britten nu tegenaan lopen en de maatregelen die ze nemen om deze op te lossen.

Het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap wordt in de UK als een kans gezien om de woningmarkt open te breken en meer aan individuele wensen tegemoet te komen (Morton, 2013). Om dit te bewerkstelligen is in februari 2015 de "Self-build and Custom Housebuilding Act 2015" (SBCHA) aangenomen.

Dit onderzoek kan waardevolle inzichten geven in hoeverre de ingezette instrumenten succesvol zijn geweest, en welke factoren daar het meest aan hebben bijgedragen. Het kan bijdragen aan een evaluatie die de National Self-Build en Custom Housing Association zelf uitvoert, maar ook wat dit betekent voor de inrichting van eventuele 'regels' die de Nederlandse overheid wil stellen. Aangezien de overheid in de UK een grote rol ziet voor PO in het aanpakken van de problemen in de woningmarkt kan dit onderzoek mogelijk inzichten geven in hoeverre PO in Nederland ook oplossingen kan bieden voor de huidige woningnood in Nederland. Ook kunnen de resultaten van waarde zijn voor partijen die lobbyen voor een sterkere positie van aspirant particuliere opdrachtgevers.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Veel wetenschappelijke literatuur over particulier opdrachtgeverschap beschouwt de voor- en nadelen van deze ontwikkelvorm of de verschillende vormen waarin dit is uit te voeren. Daadwerkelijk onderzoek naar de reden dat het aandeel achterblijft bij de vraag is beperkt. De toegenomen aandacht voor particulier opdrachtgeverschap tijdens de crisis heeft een periode opgeleverd waar relatief veel artikelen over het onderwerp gepubliceerd zijn. Sinds het einde van de crisis is de aandacht verminderd terwijl het nu juist goed te onderzoeken is hoe het aandeel PO zich handhaaft bij aantrekkende markten en nu speculatieve ontwikkelaars hun posities weer proberen te vergroten. Interessant is in hoeverre de Engelse beleidsmaatregelen en wetgeving ook daadwerkelijk hebben bijgedragen tot een veranderde positie van de traditionele ontwikkelmarkt.

Dit onderzoek kiest een nieuwe invalshoek door de toegepaste sturingsmiddelen te spiegelen aan de neo-institutionele theorie over sturen op stedelijke ontwikkeling van Adams & Tiesdell (2013). Deze theorie uit de Angelsaksische literatuur kan mogelijk nieuwe inzichten bieden voor de Nederlandse

situatie, aangezien de Nederlandse situatie zich steeds meer richting het Angelsaksische model beweegt (Heurkens 2012).

De wetgeving in Engeland is in 2016 van kracht geworden. Er is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effecten van de wet. Februari 2018 constateert Bregman naar aanleiding van een vraag van het expertteam Zelfbouw van RvO, dat een regeling als de SBCHA “in Nederland vanuit zowel politiek-bestuurlijke als juridische optiek op voorhand zonder meer interessant lijkt” maar dat er “nog geen echte artikelen in de literatuur of jurisprudentie bekend is, zodat (nog) geen beeld bestaat van de effectiviteit van de nieuwe wet voor het daadwerkelijk stimuleren van particulier opdrachtgeverschap” (Bregman 2018). Dit onderzoek moet deze lacune kunnen vullen.

1.5 Onderzoeksmethode

Om de centrale vraag voor dit onderzoek te beantwoorden moet een aantal deelvragen worden beantwoord:

- Wat is de huidige context van PO in Nederland en de UK? (Deel I, hfdst. 2)
- Welke sturingsmiddelen zijn er mogelijk? (Deel I, hfdst. 3)
- Wat beïnvloed het groeipotentieel van PO? (Deel I, hfdst. 4)
- Welke middelen zijn ingezet en in hoeverre adresseren deze de belemmeringen? (Deel I, hfdst. 4)
- Hoe ervaren de stakeholders de sturing in de praktijk? (Deel II, hfdst. 5)
- Wat betekent dit voor de bijdrage aan uitbreiding van PO in de UK? (Deel III, hfdst. 6)
- In hoeverre zijn de bevindingen transfereerbaar naar de Nederlandse situatie? (Deel III, hfdst. 7)

Deel I Context en Theorie	Methode	
<i>Kader Particulier Opdrachtgeverschap</i> - (historische) context in NL en UK - wenselijkheid PO - vormen + afbakening PO	<i>Wetenschappelijke en professionele literatuur</i>	Beschrijvend
<i>Kader Sturingsmiddelen</i> - theoretisch model sturingsmiddelen	<i>Wetenschappelijke literatuur</i>	
<i>Analyse situatie UK</i> - analyse barrières PO - ingezette sturingsmiddelen UK - analyse te verwachten effecten	<i>Wetenschappelijke en professionele literatuur</i> wetenschappelijke literatuur studie beleidsdocumenten Verwachting gevormd uit literatuuronderzoek	Explorierend
Deel II Empirisch onderzoek	Methode	
<i>Kwalitatief onderzoek</i> - Rijksoverheid - Lokale overheid - Marktpartijen - Consumenten	<i>Stakeholder interviews</i> Right To Build taskforce Beleidsmedewerkers, gemeentelijke ontwikkelbedrijf Ontwikkelaars zelfbouw casco's of kavels CPO-groepen, zelf realisatoren	Explorierend
<i>Kwantitatief Onderzoek</i> - Productiecijfers	<i>Bureauonderzoek</i> Data analyse	
Deel III Analyse en conclusies	Methode	
<i>Conclusies onderzoeksresultaten</i> - effectiviteit sturingsmiddelen UK	<i>Congruentie</i> Vergelijk theorie en empirie	Vergelijkend
<i>Transfereerbaarheid resultaten naar NL</i> - vergelijk Context PO in Nederland - Lessen voor Nederlandse situatie	<i>Bureauonderzoek</i> Wetenschappelijke en professionele literatuur Deductie	
<i>Conclusies</i>	Deductie	Concludere

Tabel 1: Onderzoeksmethoden

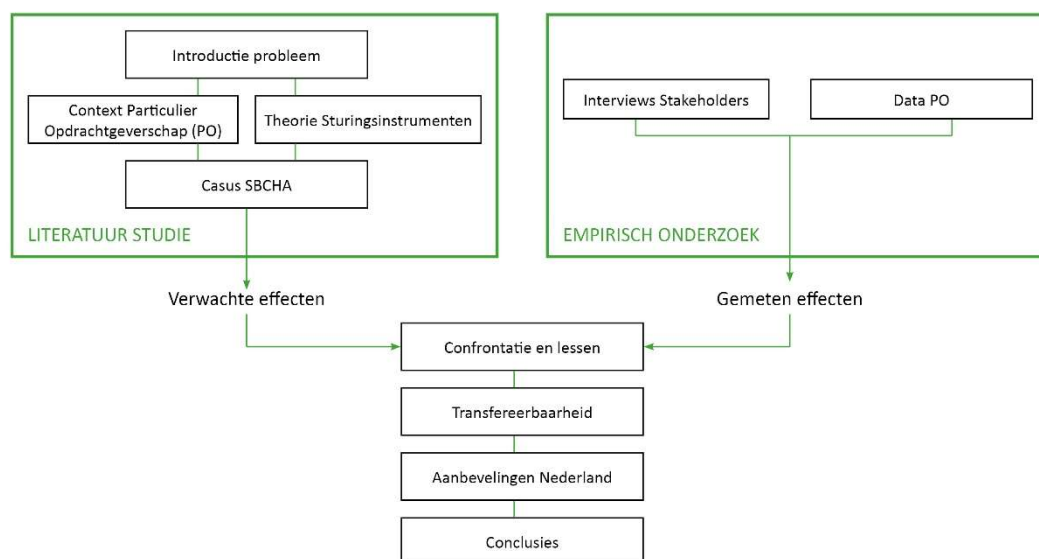
Via literatuuronderzoek wordt de context van PO in zowel Nederland als de UK in beeld gebracht en worden de verschillende vormen van PO geïnventariseerd. Er wordt een nieuw indeling van vormen van PO geïntroduceerd die een relatie legt met de Engelse typering “Self and Custom Build”. De wenselijkheid achter PO wordt onderzocht. Aan de hand hiervan worden de definities bepaald en wordt de scope afgebakend.

Vanuit de literatuur wordt een theoretisch kader opgesteld over mogelijke sturingsmiddelen, waarbij aandacht is voor de sociale en culturele verschillen tussen Angelsaksische en West Europese sturingsmodellen. Aan de hand van deze theorie en de geïnventariseerde problematiek, worden de in de UK ingezette sturingsmiddelen geanalyseerd en wordt een theorie opgesteld over de te verwachte effecten. In het empirische gedeelte wordt onderzocht in hoeverre de ervaringen in de praktijk overeen komen met deze verwachte effecten.

De effectiviteit van sturingsmiddelen voor het aandeel particulier opdrachtgeverschap is niet objectief te meten. De resultaten zijn afhankelijk van subjectieve meningen van verschillende actoren in verschillende type ontwikkelingen. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5. De geringe objectiviteit, meetbaarheid en voorspelbaarheid betekent dat deze onderzoeksvraag vraagt om een interpretatieve benadering (De Lange e.a., 2011).

We proberen inzicht te krijgen in gebeurtenissen die nu al daadwerkelijk plaatsvinden en zoeken naar het ‘hoe’ en ‘waarom’. Volgens (Van Tulder, 2012) zijn casestudy’s hiervoor een geschikt instrument. Omdat de rol van de actor binnen het ontwikkelproces minstens zo belangrijk is als het type project ligt het accent bij de ‘case’ in dit onderzoek niet zozeer bij de inhoud van het project, maar vooral bij de actoren en hoe zij het proces hebben ervaren.

De resultaten van dit onderzoek worden geanalyseerd vanuit de theorie over sturingselementen. Vervolgens worden conclusies getrokken over welke maatregelen, of combinaties hiervan, daadwerkelijk hebben bijgedragen. Aan de hand van deze resultaten wordt gekeken naar de Nederlandse situatie. De verschillen in context tussen Nederland en de UK worden geanalyseerd en op basis hiervan worden uitspraken gedaan over de te verwachten transfereerbaarheid. Uit deze analyse volgen adviezen voor het inzetten van sturingsmiddelen in de Nederlandse situatie. Onderstaand schema is een visualisatie van de onderzoeksopzet.



Figuur 2 Onderzoekontwerp

2. Theoretisch kader Particulier Opdrachtgeverschap

2.1 Historische context Nederland

De historische binnensteden van Nederland zijn vrijwel geheel gebouwd door particulieren die op grond die zij gekocht of in bezit hadden, een woning voor zichzelf lieten bouwen. Je kunt dus stellen dat tot eind 19^e eeuw 'particulier opdrachtgeverschap' de norm was voor woningbouw in Nederland en landen om ons heen. Door de industriële revolutie en de verstedelijking die hier het gevolg van was, was er een grote behoefte aan huisvesting voor arbeiders. Deze leefde vaak onder erbarmelijke omstandigheden in krotten. Fabrieksdirecteuren die belang hadden bij gezonde arbeiders, en sociaal bewogen notabelen die zich zorgen maakt over de leefbaarheid in hun stad, richtten de eerste collectief georganiseerde woningbouwverenigingen op. Dit waren de voorlopers van de huidige woningbouw corporaties.

In 1901 werd Woningwet aangenomen die tot doel had de grote problemen in de volkshuisvesting op te lossen. De woningwet stelde minimum eisen aan nieuwe woningen aan moesten voldoen en moest een goede stadsuitleg bevorderen. Gemeenten kregen mogelijkheden om woningen onbewoonbaar te verklaren, te ontruimen, te onteigenen of zelfs af te breken.

De woningbouwverenigingen werden als een oplossing gezien voor volkshuisvestelijke problemen en kregen financiële steun van het rijk voor de zogenaamde 'woningwet woningen'. De vereniging met haar leden bleef zelf verantwoordelijk voor de bouw en bepaalde zelf wie waar mocht wonen. Er was dus eigenlijk nog sprake van een vorm van 'collectief particulier opdrachtgeverschap'.

Na de tweede wereld oorlog waren de huisvestingsproblemen enorm en kreeg de overheid een grote verantwoordelijkheid voor de wederopbouw. Het planningsapparaat werd groter, deskundiger en meer sturend. Dit had tot gevolg dat ook de ontwikkelende partijen zich steeds groter en professioneler moesten organiseren om toegang te krijgen tot het ambtelijk apparaat en op een gelijkwaardig niveau te kunnen werken aan de totstandkoming van de woningbouwopgave. Dit veranderde het karakter van de corporaties. Ze werden groter en bureaucratischer en de afstand tussen de bewoners en de corporaties groeide. Ze kregen omvangrijke subsidies om snel veel woningen te bouwen, maar de gemeenten namen een steeds prominentere rol in het toewijzen van de woningen. Vanwege alle urgente gevallen was er vaak geen ruimte meer om huizen aan leden toe te wijzen, of om rekening te houden met de religie of afkomst van de bewoners. "De relatie verschoof van één tussen bestuur en aandeelhouder-zelfgebruiker, naar een puur zakelijke en algemene relatie tussen verhuurder en huurder." (Boelens e.a., 2010). Ook de ontwikkelende marktpartijen (projectontwikkelaars en beleggers) werden steeds groter en hiermee institutionaliseerde het hele woningbouwveld (Keers e.a., 1999). Hiermee werd de ontwikkeling van de bouwsector vooral productie gestuurd. De focus werd volledig gelegd op optimalisatie van het bouwproces om zo efficiënt mogelijk zoveel mogelijk woningen te kunnen realiseren die voldeden aan technische eisen; het "massabouwen".

Al in de jaren '60 kwamen de eerste bewegingen tegen het "massabouwen", en ontstond een roep om consumenten meer invloed te geven op hun woning. Een bekend voorbeeld is de architect John Habraken, die met zijn 'invulhuis' een pleidooi hield voor een concept waarbij wel grootschalige

casco's zouden worden geproduceerd en verkocht, maar waar consumenten dan zelf nog de gehele indeling konden bepalen (Fassbinder e.a., 1989).

Met de opkomst in de jaren '70 van de koopmarkt groeide het aandeel van de ontwikkelende marktpartijen in de woningbouwproductie en hiermee de macht van de institutionele professionals (Kersloot, 1995). Eind jaren '80 kwam hier de verzelfstandiging van de corporaties bij, waardoor de woningmarkt verschoof van productie gedreven naar een winst gedreven markt (Golland & Boelhout, 2002). In een markt waarbij er al bijna 70 jaar structureel een tekort is, ontstaat hierdoor geen ruimte voor de woonwensen van de consumenten.

In deze context diende Adri Duivesteijn eind jaren 90 een motie in, die er bij de regering op aandrong om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen voor alle inkomensgroepen. Deze motie is aangenomen en vertaald in de Nota Wonen 2000 'Mensen, wensen, wonen' (VROM, 2000).

In de nota worden als oorzaken voor het achterblijven van particulier opdrachtgeverschap in Nederland genoemd: de beperkte beschikbaarheid van grond en de relatief hoge grondprijzen in Nederland, de hoge bebouwingsdichtheden die we nastreven en de welstandsregelgeving. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat ten onrechte het beeld leeft dat PO meer tijd kost, minder opbrengsten genereert en dat consumenten hiertoe niet in staat zouden zijn. *"De projectmatige nieuwbouw kent juist vaak een lange voorbereidingstijd en de prijzen zijn er - zeker in verhouding tot de geboden kwaliteit - doorgaans hoger dan bij particulier opdrachtgeverschap"* (VROM 2000). Het ministerie concludeert uit woonwensonderzoeken dat er een grote vraag is en stelt het ambitieuze doel dat vanaf 2005 een derde van de woningbouwproductie via particulier opdrachtgeverschap wordt gerealiseerd.

Wel wordt de markt geprikkeld om hier ook een bijdrage aan te leveren: *"Als bouwende partijen erin slagen om op een andere wijze, vooral door innovatieve vormen van bewonersparticipatie bij het bouwproces (onder de verzamelterm 'consumentgericht bouwen'), in die behoeften te voorzien, kan dat wellicht de vraag naar particulier opdrachtgeverschap substitueren. Maar de bewijslast ligt daarbij wel bij de bouwende partijen"*.

Het beleidsmatige doel wordt duidelijk gedefinieerd: de productie moet dichterbij de behoefte van de consumenten gebracht worden.

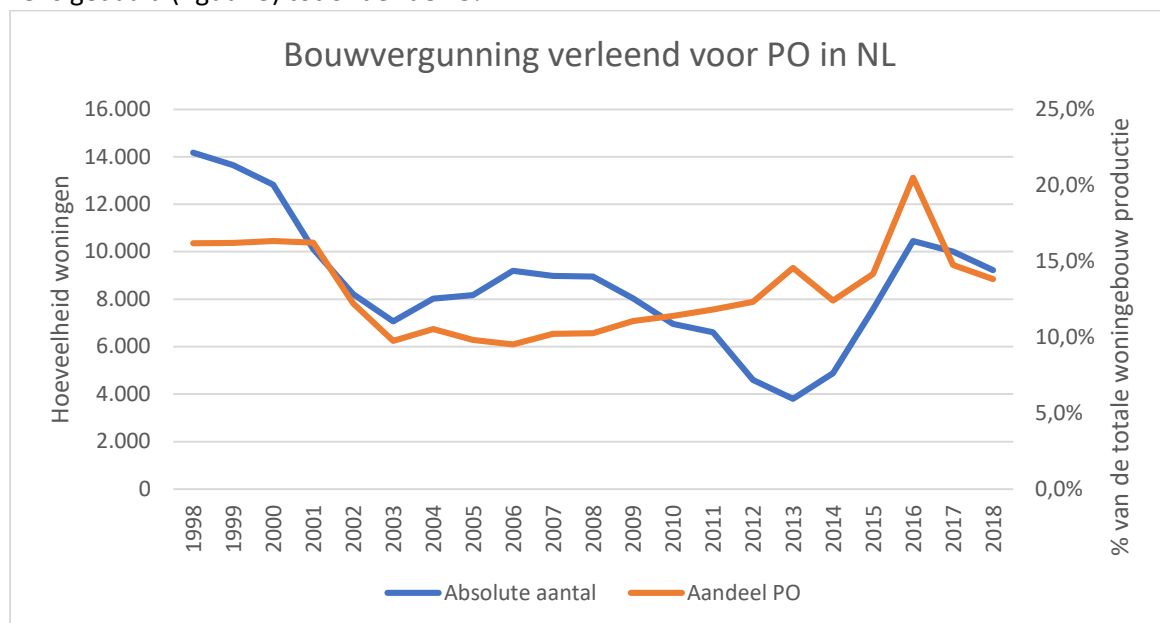
De belangrijkste beleidsmaatregel die wordt genomen om dit af te dwingen is het beschouwen van het aandeel particulier opdrachtgeverschap als een 'prestatieveld' bij het toekennen van ISV-bijdragen van het rijk. Daarnaast worden subsidies beschikbaar gesteld voor innovatieve projecten op het gebied van (collectief) particulier opdrachtgeverschap. De nota stelt: *"Mocht het gestelde doel onvoldoende via de bestuurlijke lijn worden bereikt, dan zullen wettelijke maatregelen worden getroffen."*

Al in 2005 stelt de regering dat *"de realisatie van particulier opdrachtgeverschap achter blijft bij de rijksdoelstellingen"* en *"Indien in de komende jaren, ondanks het instrumentarium in dit wetsvoorstel, het aanbod van vrije kavels achterblijft, wil de regering regels stellen teneinde te bewerkstelligen dat het rijksbeleid op dit punt geëffectueerd zal worden"* (kamerstuk 2005).

In haar brief aan de kamer *"Een visie op de woningmarkt"* schrijft toenmalig minister Sybilla Dekker dat *"Gelet op de aard van de woningmarkt, waar het aanbod zich langzaam aanpast aan de vraag, en gelet op onzekerheden in de toekomst, moet nu reeds ingezet worden op flexibilisering en maatwerk"* en *"ik wil het systeem van de woningmarkt zodanig aanpassen dat deze zelf beter in staat zal zijn om op veranderende omstandigheden in te spelen en maatwerk mogelijk te maken."*

Mijn hele visie is hierop gericht". Als maatregelen om dit bereiken noemt ze expliciet (collectief) particulier opdrachtgeverschap maar ook consument gericht bouwen. De doelstelling van 30% wordt niet meer expliciet benoemd.

Ondanks de beleidsmatige wens van vergroting, is het aandeel particulier opdrachtgeverschap van 2002 tot 2007 gedaald tot ca. 10%. PO bleek beter bestand tegen de crisis dan speculatieve woningbouw ontwikkeling. Daarom faciliteerde lokale overheden tijdens de crisis zoveel mogelijk deze enige sector die redelijk bleef produceren, waardoor het relatieve aandeel langzaam weer opklom tot ca. 15% met in 2016 zelf een uitschieter naar 20%. Met het aantrekken van de speculatieve woningbouwmarkt lijkt de aandacht voor particulier opdrachtgeverschap weer verdwenen. In absolute aantallen is het aandeel in een aantrekkende markt de afgelopen twee jaar zelfs gedaald (figuur 3) tot onder de 15%.



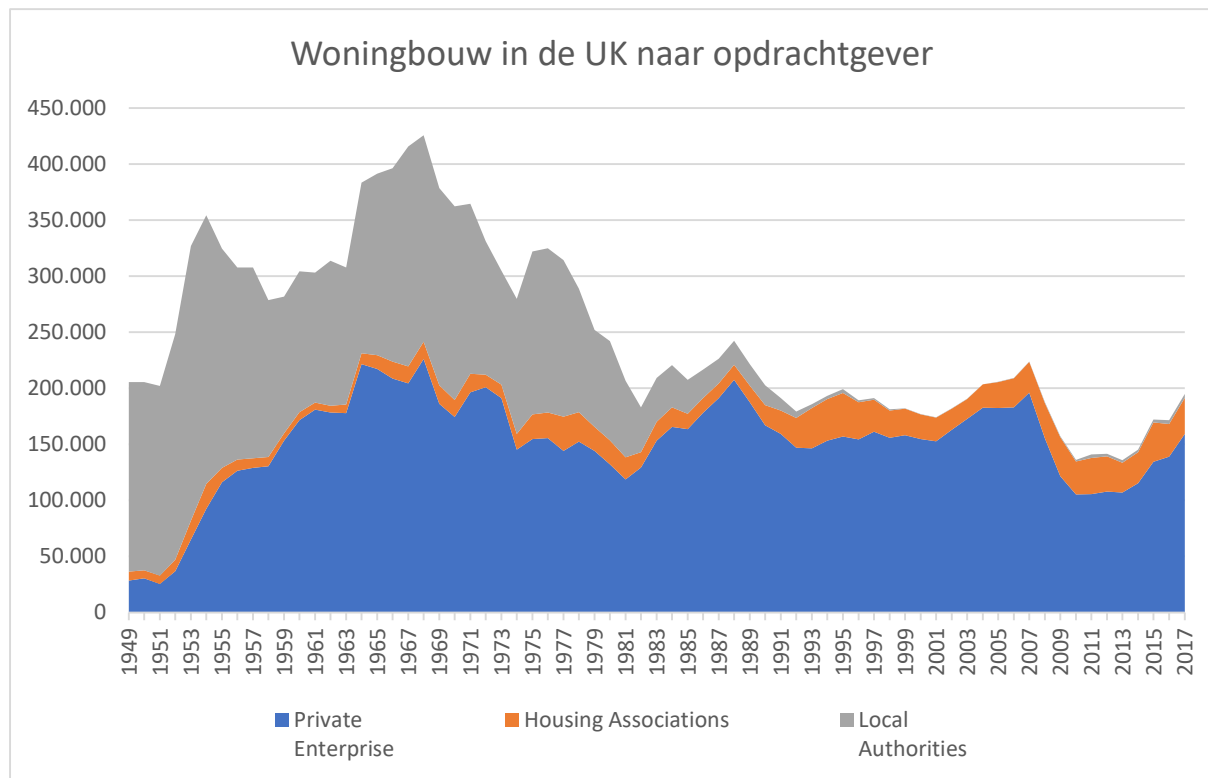
Figuur 3: *Bouwproductie in Nederland naar type opdrachtgever. Bron: CBS 2018*

2.2 Historische context Verenigd Koninkrijk

Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn in de 19^e eeuw de eerste ‘Housing associations’ opgericht als filantropische organisaties om de woonomstandigheden van arbeiders te verbeteren, met veelzeggende namen zoals “The Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes”. In 1890 werd de ‘Housing for the Working Classes Act’ ingevoerd waarmee lokale overheden wel de bevoegdheden kregen om zelf actief volkshuisvesting te realiseren, maar buiten London gebeurde dit nauwelijks. De urgentie kwam pas na de Eerste Wereld oorlog in 1919. Door de oorlog was private ontwikkeling stil komen te liggen en er dreigde grote woningnood. Onder de naam “homes fit for heroes”, refererend naar de terugkerende soldaten, werden grootschalige woningbouwprogramma’s vanuit de overheid geïnitieerd. In tegenstelling tot in Nederland, ging dit niet via de Housing Associations, maar werden er subsidies verstrekt aan lokale overheden om zelf ‘council homes’ te realiseren. In eerste instantie waren die kwalitatief goede woningen op greenfield locaties, gericht op de werkende middenklasse, en niet zozeer op de armste bevolking, maar tijdens het interbellum verschoof de aandacht richting de slopenwijken en de armste delen van de bevolking. Tijdens de Tweede Wereld Oorlog kwam de productie opnieuw tot stilstand en veel huizen gingen verloren in de bombardementen. Na WOII werd het woningtekort in de UK op 750.000 woningen geschat. Onder de socialistische labourregering werden grootschalige

woningbouwprogramma's opgestart, die niet rekende op de markt, maar de grote verantwoordelijkheid bij de lokale overheden neerlegde.

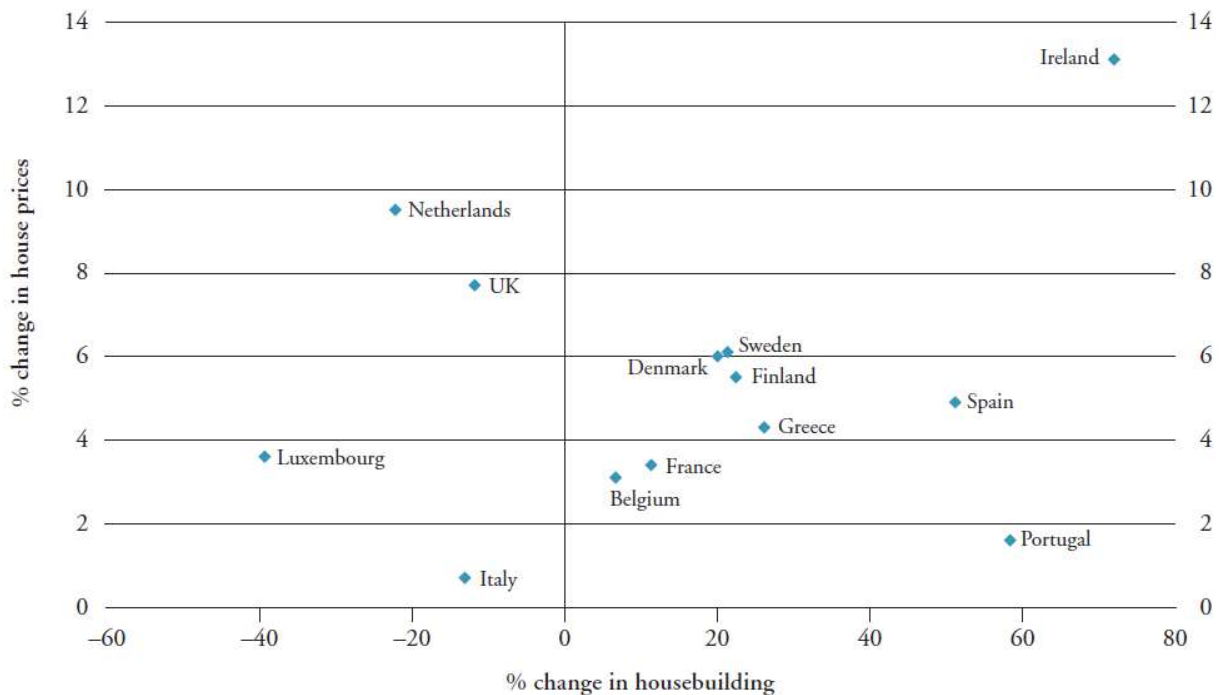
Tijdens de Thatcher regeringen van de jaren '80 is wetgeving ingevoerd waarmee de overheid zich zo goed als volledig teruggetrokken heeft uit haar rol als woningproducent (Heath, 2014). The "right to buy" regeling werd ingevoerd waarmee huurders het recht kregen hun woning te kopen met een aanzienlijke korting op de marktwaarde. Zo raakten de councils grote (vaak de betere) delen van hun bezit kwijt en bleven lokale overheden zitten met het slechtste deel van hun voorraad. Lokale overheden mochten niet meer lokaal belastinggeld inzetten voor de subsidiëring van sociale woningbouw. Rijkssubsidies werden beschikbaar gesteld onder voorwaarde dat de exploitatie van de woningen werd over gedragen naar Housing Associations, die privaat gefinancierd mochten worden. De rol als woningbouwproducent is maar in kleine mate overgenomen door de non-profit Housing Associations. Gevolg is dat de afhankelijkheid van de marktpartijen voor volkshuisvesting in de UK al 40 jaar bijzonder groot is. Deze trend staat verbeeld in figuur 4.



Figuur 4 Historisch overzicht woningbouwproducties in de UK. Eigen verbeelding. Bron data: Ministry HC&LG, live tables: Table 241 House building: permanent dwellings completed, by tenure, 28-3-2019

De woningmarkt wordt beheerst door een steeds kleiner wordende groep ontwikkelaars die een steeds groter aandeel van de productie verzorgen. In 1960 verzorgde de 10 grootste ontwikkelaars van de UK 8-9% van de totale woningbouwproductie. In 2015 namen de top 10 ontwikkelaars 60% van de totale woningbouw productie voor hun rekening (DCLG, 2017). Een cultuur die heel beschermend is over 'het niet bebouwde landschap' (Cheshire, 2014), betekent dat er een beperkte hoeveelheid bouwkvavels beschikbaar komen. De geïnstitutionaliseerde netwerken zorgen dat deze veelal in handen komen van grote ontwikkelaars, die dit primair als een beleggingsobject zien, en niet een kans om oplossing te bieden voor de grote woningbouwopgave (Morton, 2013). Grondeigenaren willen maximale opbrengsten halen, ook al is dit misschien niet het programma waar de grootste behoefte aan is.

De inelasticiteit van de huizenmarkt betekent dat de markt veel trager reageert op een aantrekkend markt en sneller op de rem kan stappen in een laagconjunctuur. Als prijzen in de huizenmarkt dalen zijn projecten snel op hold gezet, maar nieuwe projecten starten duurt vanwege de beperkte beschikbaarheid van grond, het uitgebreide planologische traject en de lange tijd benodigd voor bouwplan ontwikkeling, vaak jaren.



Source: RICS European Housing Review 2003, Michael Ball, RICS, London

Figuur 5 Woningbouwproductie en jaarlijkse prijsveranderingen 1995-2001

Barker (2004) laat zien dat in de UK en Nederland dit verschijnsel extremer is dan in andere Europese landen. Figuur 5 laat zien dat in Nederland en de UK de grondprijzen toenemen maar de productie hierdoor niet toeneemt, maar zelfs afneemt, waardoor het effect zichzelf versterkt. De waarde van het bestaande vastgoed en bestaande bouwgronden neemt hierdoor disproportioneel toe. Dit heeft geleid tot een grote mismatch tussen vraag en aanbod en vooral een enorm woningtekort. Al decennia blijft de woningbouwproductie achter bij de toename in huishoudens maar sinds begin van deze eeuw is het gat steeds groter geworden (Heath, 2014, Thomson, 2015). Dit leidt tot een steeds groter bevolkingsgroep die problemen krijgt met betaalbaarheid (Whitebread & Williams, 2011). De gemiddelde huisprijs in 1971 was £5.362,-. In 2008 was dit £227.765,- (Parvin e.a. 2011). Een deel hiervan wordt veroorzaakt door inflatie maar een vergelijking met de prijs van een kip in de supermarkt maakt deze getallen tastbaar. Een kip kostte in 1971 £1,16 en zou bij een evenredige prijsstijging in 2008 £47 kosten!

In de woonvisie "Laying the Foundations: A Housing Strategy for England" (HM Government, 2011) wordt dit probleem onderkend en wordt een rol gezien voor particulier opdrachtgeverschap om hier verandering in te kunnen brengen. In de visie wordt gesteld dat lokale overheden ruimte moeten gaan bieden voor een mix van woningproducten gebaseerd op demografische trends en marktvraag, waarbij zowel individueel als collectief particulier opdrachtgeverschap expliciet genoemd worden.

De ambitie wordt gesteld om binnen 10 jaar 100.000 woningen te realiseren via PO. Deze ambitie is in de 5 jaar die volgde uitgewerkt in overheidsrichtlijnen en wetgeving in de vorm van de Self Build and Custom Housing Act 2015 (geamendeerd in 2016).

De Department for Communities and Local Government (DCLG, 2017) stelt in haar beleidsnota 'Fixing our broken housing market' dat *"a construction industry that is too reliant on a small number of big players"* een belangrijke oorzaak is van de problemen in de woningmarkt. Ook deze nota ziet potentie voor particulier opdrachtgeverschap om een rol te spelen in een verandering van deze situatie. Het wordt gezien als een ontwikkelmodel dat woningbouwproductie kan bevorderen, kwalitatief hoogwaardige woningen kan opleveren, en meer open staat voor innovatieve duurzame bouwmethoden. Ondanks beleidsmatige steun sinds 2011 is het aandeel woningen dat wordt gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap in 2017 nog steeds laag: ca. 7% (bron: UK Homebuilding and Renovating Self & Custom Build Market Report 2017). Dit is het laagste percentage van West-Europa.

2.3 Particulier Opdrachtgeverschap in de literatuur

Particulier opdrachtgeverschap omvat inmiddels een breed spectrum van ontwikkelmodellen. Een definitie geven wordt eenvoudiger door te kijken naar wat het *niet* is. De klassieke tegenhanger van PO is "speculatieve seriebouw", ofwel seriematige projectontwikkeling door een partij met winstoogmerk. Hierbij verwerft een projectontwikkelaar gronden en ontwikkelt zelf hiervoor een bouwplan voor veelal meerdere woningen, regelt de planologische toestemming en fungeert als opdrachtgever richting de bouwer.

De term "speculatieve seriebouw" geeft al aanwijzingen wat de twee belangrijkste onderscheidende kenmerken van Particulier Opdrachtgeverschap zijn ten opzichte van seriebouw door ontwikkelaars. Bij PO:

- 1 – heeft de consument invloed op de vorm van de woning en de investeringsbeslissingen
- 2 – profiteert de consument (= eerste bewoner) van de waardeontwikkeling op de grond door de opstal die erop ontwikkeld wordt

In de Wet Ruimtelijke Ordening wordt een definitie gegeven voor particulier opdrachtgeverschap:

"situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst – tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning". (BRO, art 1.1.1, lid f)

Bij deze zuiverste vorm van particulier opdrachtgeverschap heeft de bewoner volledige zeggenschap over alle ontwerp en investeringskeuzes en draagt hij ook het volledige risico over het gehele ontwikkelproces. Aan het andere uiterste van het spectrum zit een woning die volledig voor rekening en risico van een marktpartij is ontwikkeld, zonder enige invloed van de consument; de koper. Tussen deze twee uiterste zijn nog talloze mengvormen mogelijk waardoor er sprake kan zijn van 'grijze gebieden'. Waar de grens wordt gelegd is in grote mate afhankelijk van welke discussie de noodzaak tot onderscheid veroorzaakt. Welke tegenstelling met seriematige speculatieve marktontwikkelingen wil men in beeld brengen? De gebrekkige aansluiting tussen aanbod en woonwensen in vorm en functie, of een verschil in prijs/kwaliteitsverhouding tussen speculatieve bouw en PO? Er zijn in de literatuur verschillende opvattingen over.

Voor Keers e.a. (1999) en (Luijten, 2010) is de doorslaggevende parameter de hoeveelheid invloed die een consument heeft op de architectuur, het volume, indeling en typologie van zijn woning. Particulier opdrachtgeverschap moet burgers vooral de mogelijkheid geven om hun individuele wensen te kunnen realiseren in de woning waarin zij gaan wonen. Het accent wordt hier dus vooral gelegd bij het product (de woning) dicht bij de wensen van de consument te brengen (de bewoner).

Blom e.a. (2012) en Geuting (2016) hanteren een definitie die meer gericht is op de juridische positie. Als de particulier eigenaar is, volledig zeggenschap heeft, maar ook volledig verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, dan is er sprake van particulier opdrachtgeverschap.

Duncan & Rowe (1993) zien als doorslaggevend kenmerk wie de meerwaarde van de ontwikkeling opstrijkt. Zij stellen dat er sprake is van “self-provision” als de meerwaarde die op een grondpositie gecreëerd wordt door hier op te bouwen, niet landt bij een externe ontwikkelaar of bouwer, maar wel bij de uiteindelijke bewoner. Bij deze definitie wordt nauw aangesloten door Parvin e.a. (2011) die vooral kijken naar wie in welke fase risicodragend is, en tot welke prikkels dit leidt. Bij speculatieve ontwikkeling wordt geïnvesteerd in een grondpositie op basis van een verwachting van een grondwaardecreatie. De consumenten zijn, ten tijde van de investering in de grond, nog onbekend. De bouw van de woning zelf is een kostenpost in de totale businesscase, die volledig beheerst moet worden, en waar kosten geminimaliseerd moeten worden. Het verdienmodel zit in de meerwaarde die op de grond gecreëerd is, waardoor invloed van de consument op de investeringsbeslissingen in de woningen ongewenst zijn.

Bij particulier opdrachtgeverschap is niet de meerwaarde van het bellegingsobject ‘grond’ meer van belang, maar de uiteindelijke gebruikerswaarde die wordt gecreëerd, ofwel de kwaliteit van het eindproduct. Tijdens ontwerp en bouw kan van investeringen voortdurend worden gewogen in hoeverre die een waarde opleveren voor de gebruiker; de bewoner.

Om een duidelijke afbakening voor dit onderzoek te bepalen beschouwen we eerst de verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap en de motivering achter de opschaling.

2.4 Vormen van particulier opdrachtgeverschap

Het ontwikkelproces van een woning is op te delen in een aantal opgaven:

- 1 – aankoop grond en verkrijgen van een bouwtitel
- 2 – bouwrijp maken van de grond
- 3 – ontwerpen van de woning(en)
- 4 – verkrijgen van een bouwvergunning
- 5 – het bouwen van de woning(en)
- 6 – het managen van het totale proces

Stap 3 en 5 zijn nog te splitsen in:

- A - Ontwerp en bouw van het casco
- B - Ontwerp van de indeling en afbouw en dit realiseren

Onderstaand worden de verschillende vormen van opdrachtgeverschap omschreven waarbij de hoofdingeling wordt gevolgd volgens Boelens e.a. 2010: individueel particulier opdrachtgeverschap, collectief particulier opdrachtgeverschap, mede opdrachtgeverschap en seriematige bouw. Hierbij worden specifiek de verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap bepaald door welke van bovenstaande stappen door de bewoner(s) zelf worden uitgevoerd en wie hiervoor de risico's draagt.

Het model waarbij een consument (of een groep consumenten) zelf een stuk grond koopt en stappen 3 t/m 6 allemaal zelf uitvoert, of laat uitvoeren door professionals, komt het dichtst bij de zuivere BRO-definitie voor particulier opdrachtgeverschap. Deze vorm van particulier opdrachtgeverschap wordt ook wel '**zelfbouw**' genoemd. Organiseren meerdere toekomstige bewoners zich samen om gezamenlijk richting gemeente of opdrachtnemers op te treden, dan wordt er gesproken van '**collectief particulier opdrachtgeverschap**' (CPO).

Zelfbouw betekent niet dat daadwerkelijk ook alle activiteiten door de consument hoeven te worden uitgevoerd. Consumenten kunnen ook architecten en aannemers inschakelen, maar alle beslissingsbevoegdheid en al het financieel risico zit bij de consument. In Engeland spreken ze bij daadwerkelijk bouwarbeid door de bewoners van "sweat equity" doordat je met je eigen arbeid waarde toevoegt aan de woning. In België is dit heel gebruikelijk, maar in Nederland en Engeland is het gebruikelijker om alleen als opdrachtgever op te treden richting aannemers. In het Engels noemen ze dit "self-procure" en in het overzicht noemen wij dit: '**laten bouwen**'.

Startpunt bij de BRO definitie is een bouwrijp kavel, wat betekent dat stap 1 en 2 niet noodzakelijk bij de consument hoeven te liggen om binnen de definitie van 'zelfbouw' te vallen. In Nederland worden door lokale overheden gronden bedoeld voor zelfbouw doorgaans uitgegeven in bouwrijpe staat, met bouwtitel. Gronden die op deze wijze worden uitgegeven, worden **vrije kavels** of **bouwrijpe kavels** genoemd (in het Engels: serviced plots). Er zijn inmiddels ook enkele marktpartijen die zich specialiseren in het leveren van bouwrijpe kavels voor particulieren. Deze bedrijven verwerven actief grondposities, zorgen dat er een planologisch kader komt waarbinnen gebouwd mag worden en maken de kavels bouwrijp. Vaak bieden deze bedrijven ook aanvullende diensten en kunnen zij architecten, aannemers, financiering of zelfs het volledige management van de ontwikkeling voor consumenten verzorgen. De Engelsen gebruiken hiervoor de term "self-commission", en in dit overzicht gebruiken wij de term '**laten ontwikkelen**'.

De investering en het risico voor het ontwikkelen van een bouwrijpkavel ligt bij vrije kavels dus niet meer bij de consument, die daarna alleen het risico draagt over de ontwikkeling van de opstal zelf. Bij dit model is dus wel sprake van een loskoppeling van grondwaarde speculatie en bouwkosten beheersing.

Omdat de verantwoordelijkheid voor de aansturing en beheersing van het ontwerp, vergunningentraject en de bouw van een woning voor veel mensen een te grote drempel is, zijn er modellen ontwikkeld die PO beheersbaarder maken voor consumenten. Voorbeelden hiervan zijn 'systeembouw' en 'catalogusbouw'.

Bij '**systeembouw**' biedt een bouwende marktpartij bepaalde vaste systemen aan waarmee de consument, samen met de bouwer, een woning naar eigen keuze kan samenstellen.

'**Catalogusbouw**' gaat nog een stapje verder waarbij de consument een complete woning, met een vaste prijs, uit een catalogus kan uit kiezen en de bouwer deze in opdracht van de consument op het kavel realiseert. De 'invloed op architectuur' en 'het individuele karakter' zijn hier weliswaar deels verdwenen maar de consument stuurt nog wel volledig op de investering en wat hij hier voor terug krijgt.

Dit in tegenstelling tot 'opties' binnen de speculatieve seriebouw. Bij een optie kan alleen een investeringsbeslissing genomen worden over de aangeboden optie, terwijl de investering in de rest van de woning een niet voor de consument te onderscheiden resultante blijft van grondwaarde speculatie en bouwkostenbeheersing.

Een ontwikkelvorm die zich echt op de scheidslijn van particulier opdrachtgeverschap en speculatieve projectontwikkeling bevindt zijn de **afbouwcasco's** (Engels: shell & core build)', in Nederland vaak bekend als "kluswoning". Een ontwikkelende partij levert niet een alleen een bouwrijp kavel maar ook al een volledige kale casco van een woning. De consument koopt dit casco en bouwt deze zelf af tot een woning. De keuze vrijheid binnen deze afbouw kan groot zijn; van de indeling van de binnenwanden tot de locaties van trappen, of zelfs interne verdiepingshoogtes. Hiermee ligt het risico voor de hele ontwikkeling tot en met het casco bij de ontwikkelaar en draagt de consument een beperkt risico over de afbouw van de woning. De afbouw is wel het onderdeel met de grootste invloed op het wooncomfort.

Dit ontwikkelmodel biedt serieuze mogelijkheden voor het ontwikkelen van appartementen via particulier opdrachtgeverschap, zonder dat individuen zich in een collectief hoeven te verenigen die samen een heel appartementencomplex moeten realiseren. In Nederland wordt deze methodiek vooral toegepast bij transformatie van bestaande panden, maar in Engeland worden er regelmatig nieuwbouwprojecten volgens deze systematiek gerealiseerd.

Bij **collectief particulier opdrachtgeverschap** organiseren een groep toekomstige bewoners zich om gezamenlijk als opdrachtgever op te treden voor de ontwikkeling van een locatie. Dit kan gebeuren door een groep gelijkgezinde mensen die actief op zoek gaan naar een locatie, maar het komt ook voor dat een ontwikkelaar, vaak in samenwerking met een gemeente, voor een locatie kansen ziet voor deze ontwikkelvorm en zelf op zoek gaat naar een groep geïnteresseerden (Bakker, 2012).

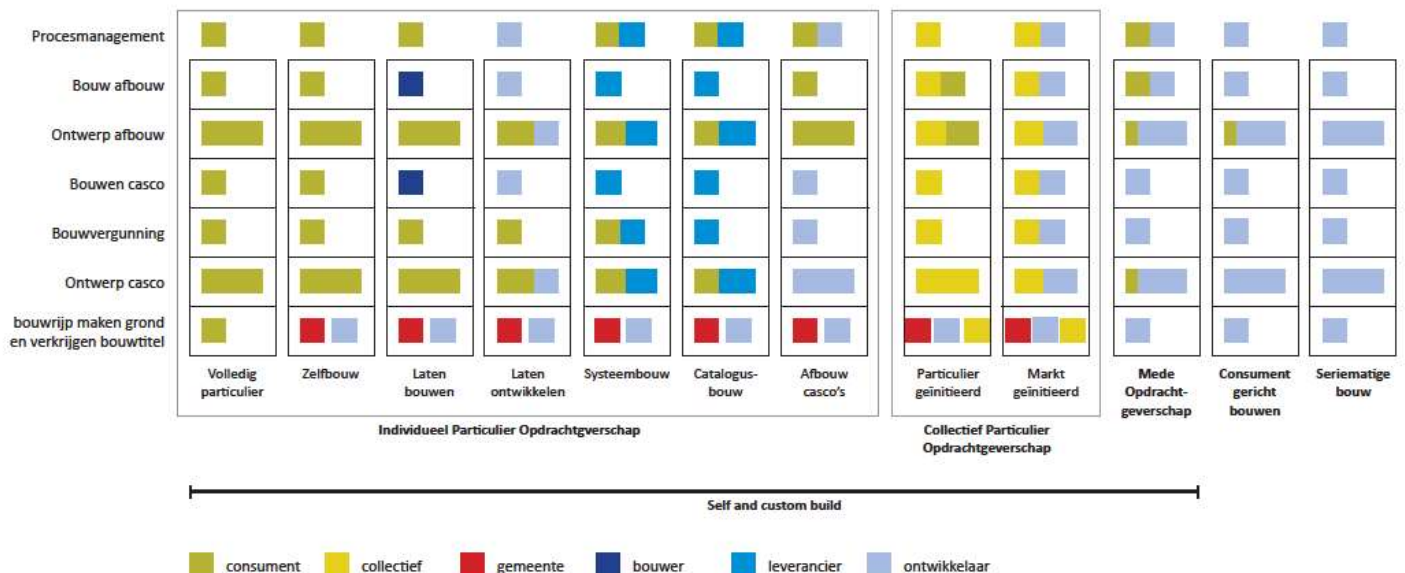
Vaak betreft dit een appartementengebouw waarbij het collectief professionals inhuurt om de ontwikkeling mogelijk te maken. Als huishoudens bepaalde voorzieningen aanleggen die gedeeld worden met het collectief, spreekt men van 'centraal wonen', of de veel gebruikte Engelse term 'co-housing'.

Aan de zijde van de ontwikkelende marktpartijen wordt ook gezocht naar middelen om consumenten meer invloed op hun woning te geven. Modellen waarbij kopers vroegtijdig betrokken worden en daadwerkelijk zeggenschap krijgen over woninggrootte, woningindeling en uitstraling van de gevel. De realisatie van de woning gebeurt hierbij nog wel geheel voor rekening en risico van de ontwikkelaar, hoewel de consument door de opties wel betrokken wordt in een aantal investeringsbeslissingen. Deze modellen worden "**consumentgericht bouwen**" genoemd. Bij deze modellen is er echter geen sprake van een loskoppeling van grondspeculatie en management op bouwkosten.

Nog een stap verder gaat het zogenaamde "**mede opdrachtgeverschap**". Hierbij ligt het initiatief voor een collectief bij een professionele ontwikkelaar met een grondpositie. De ontwikkelaar werft zelf kandidaat bewoners en partijen gaan in een samenwerkingsverband de woningen (her)ontwikkelen. De consumenten stappen dus veel eerder in het ontwikkelproces dan bij consument gericht bouwen. Risico en zeggenschap worden door bewoners en ontwikkelaars gedeeld. Omdat consumenten niet het hele ontwikkelproces zelf vorm hoeven te geven zou dit een toegankelijke vorm van particulier opdrachtgeverschap moeten zijn, maar experimenten in Almere laten zien dat veel particuliere deelnemers de lange doorlooptijd en onzekerheden over oplevertijden en het uiteindelijke prijskaartje juist als zeer belastend ervaren (Luijten, 2010).

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap afgezet tegen seriematige ontwikkelingen.

Overzicht ontwikkelmodellen en verantwoordelijkheid actoren



Figuur 6 Overzicht ontwikkelmodellen en verantwoordelijkheid actoren (eigen visualisatie)

2.5 Wenselijkheid particulier opdrachtgeverschap als ontwikkelmodel

Als we willen onderzoeken welke maatregelen bijdragen aan het opschalen van het aandeel PO in de woningbouwproductie, is het zinvol om stil te staan bij wat de motivatie is achter de beleidsmatige wens om het aandeel te vergroten. Dit helpt bij het maken van een scherpere afbakening van de verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap, of consument gericht bouwen, die we tot de scope van het onderzoek willen rekenen, maar ook bij het analyseren welke middelen effectief zijn en welke niet.

Voordelen voor de consument

Eerder dit hoofdstuk signaleerde we al dat er een mismatch is ontstaan tussen het aanbod van de speculatieve woningbouw en de vraag van de woningzoekenden. Deze discrepantie zit op meerdere vlakken: de betaalbaarheid, het type woning, de kwaliteit en de duurzaamheidsmaatregelen. Deze wordt veroorzaakt door de aard van het verdienmodel van speculatieve woningbouw.

- Betere aansluiting bij woonwensen

In §2.3 concludeerden we dat binnen de speculatieve woningbouw de grond het beleggingsobject is waar rendement op gemaakt moet worden door er een woning op te plaatsen. De woning zelf introduceert een aantal risico's die beheerst moeten worden; de kosten van de bouw en een afzetrisico. Dit leidt tot perverse prikkels:

Het afzetrisico zou het product dichtbij de klant moeten brengen, maar de woningmarkt is zeer imperfect. Mensen moeten ergens wonen en er is maar een beperkt aanbod. De consument zoekt dus die ene specifieke woning, maar de markt beperkt haar risico door een zo generiek mogelijk afzetbaar product te bouwen, dat voor de meesten nog acceptabel is. Uitgedrukt is kleding analogie zou je kunnen zeggen: geen XS,S, M, L en XL, maar alleen maar 'one-size fits all'. Consumenten buiten de middenstroom bedienen is een risico naar je toe halen, terwijl PO juist mogelijkheden biedt om een woning te realiseren die voldoet aan hele specifieke woonwensen.

Een optimalisatie van het bouwproces betekent een dusdanige kostenoptimalisatie dat alles zo uitgevoerd moet worden dat het nog *net* acceptabel is voor de consument. Consumenten kopen nieuwbouwwoningen 'van papier'. Investeringswaarden waarvan de waarde moeilijk naar voren te brengen is in een verkoopfolder, worden geminimaliseerd. Denk hierbij aan investeringen die voordelen kunnen opleveren in beheer, duurzaamheid of sociale aspecten. Zelf-realisatoren zijn bereid hier naar verhouding meer in te investeren. Bij veel keuzes die bij investeringen in de woningen worden gedaan moet de afweging worden gemaakt tussen investeringskosten en gebruikskosten, maar juist de gebruikerskosten blijven bij speculatieve ontwikkelingen grotendeels buiten beeld. Barlow e.a. (2001) laten zien dat bijna een kwart van de zelf-realisatoren, de mogelijkheid om zelf het kwaliteitsniveau van de afbouw te bepalen, als één van de top 3 redenen aangeeft om te kiezen voor PO.

- Ruimte voor individualisme

Al in 1961 signaleerde John Habraken in zijn manifest *"De dragers en de mensen"* dat de massa woningbouw zich te ver heeft afgescheiden van de mensen:

"wat vandaag gebeurt is niet anders dan een geperfectioneerde kazernerij. De woonkazernes zijn uit de sloppen tevoorschijn gehaald en, voorzien van sanitair, licht, en lucht, in het vrije veld geplaatst".

Hij signaleert een behoefte van mensen tot 'sociale expressie', en de woning is 'zijn instrument tot zelfbevestiging'. Een gedachtegoed wat gedeeld werd door Turner & Fitcher (1972) die stelde dat het goed was voor individueel en sociaal welzijn als bewoners zelf controle zouden krijgen over de bouw van hun woningen.

Deze behoefte wordt erkent in de nota Mensen, Wensen, Wonen (VROM, 2000) waarin *"een balans vinden tussen individuele expressie en culturele waarden op een hoger schaalniveau"* als legitimatie wordt opgevoerd voor ingrijpen op de woningmarkt. Ook Caputo, Oliveira & Blott (2019) signaleren een behoefte aan individualisme en stellen dat een maatwerkwoning een middel is om onafhankelijkheid uit te oefenen, en via je woning je persoonlijkheid uit te drukken. Schoenwitz, Naim & Potter (2012) tonen aan dat de behoefte ook aan het toenemen is.

Volgens Duncan & Rowe (1993) moet de rol van de behoefte aan zelfexpressie niet overschat worden. Zij stellen dat in landen zoals Nederland en Engeland, waar PO-markt nog heel klein en particulier opdrachtgeverschap nog 'bijzonder' is, deze intrinsieke motivatie nog relevant is, maar in landen waar PO een 'normale' manier is van een woning ontwikkelen, de motivatie vooral ligt bij meer 'waar voor je geld krijgen'. PO kan zelfs de enige manier zijn om jouw wensen betaalbaar te krijgen. Ærø (2006) bevestigt dat financiële mogelijkheden mede bepalend zijn voor woningkeuzes, maar signaleert dat over deze inkomenssegregatie heen een behoefte bestaat aan een woning die past bij jouw 'life-style'. Mensen willen zich kunnen identificeren met hun woning.

- Betaalbaarheid

Een PO-woning kan om meerder redenen financiële voordelen bieden ten opzichte van een marktwoning. Ten eerste is het makkelijk om waarde toe te voegen door eigen arbeid, eventueel aangevuld door een sociaal netwerk. Vooral voor mensen met lagere inkomens is dit een manier om eigen woning bezit bereikbaar te maken, waar dit anders moeilijk zou zijn. Ten tweede heeft de zelf-realisator het voordeel dat hij de winstmarges die een ontwikkelaar rekent bij speculatieve woningbouw, zelf kan investeren in de kwaliteit van de woning. Daarmee kan hij een woningkwaliteit realiseren die bij speculatieve bouw alleen is voorbehouden voor een hogere prijsklasse.

- Sociale aspecten

Behalve fysieke en financiële voordelen van een woning op maat, biedt PO ook sociale voordelen. Het bouwen van je eigen woning kan veel voldoening geven en bijdragen aan je gevoel van eigenwaarde en verantwoordelijkheidsgevoel (Caputo e.a., 2019).

In het geval van collectief particulier opdrachtgeverschap ontstaat een collectief identiteitsgevoel; het gevoel dat je ergens bij hoort (Hamiduddin & Gallent, 2016). Het proces wat de zelf-realisatoren doorlopen dwingt tot reflectie waarbij er meer begrip ontstaat voor de behoeften en beperkingen van de omgeving. Bij bijzondere woonvormen, waar men bouwt voor een collectief dat voorzieningen deelt en bewust kiest voor groepswonen, is dit evident, maar ook bij collectieve projecten met geheel individuele woningen en zelfs bij locaties waar meerdere particulieren geheel individueel ontwikkelen, blijkt door het gezamenlijk doorlopen proces een saamhorigheidsgevoel te ontstaan (Boelens e.a., 2010).

Voordelen voor de overheid

- Maatschappelijke voordelen

Particulier opdrachtgeverschap kan invloed op woonwensen ook bereikbaar maken voor minder vermogende mensen, en bijdragen aan deze volkshuisvestelijke doelstellingen.

Particulier opdrachtgeverschap kan onder de juiste voorwaarden leiden tot een stedelijke kwaliteit, die door zijn grote verscheidenheid als prettiger wordt ervaren dan grootschalige massaproductie. Vooral als de omgeving zelf ook deelgenoot wordt gemaakt van de kaders die aan de zelfrealisatoren wordt meegegeven, leiden PO-projecten meestal tot een grotere acceptatie bij de omgeving dan grote planmatige plannen van ontwikkelaars.

De inspanning die zelf-realisatoren moeten doen om een woning te realiseren, en de sociale interactie die nodig is om dit te laten slagen, betekent dat de zelf-realisatoren een grotere band hebben met hun buurt dan gemiddelde kopers. PO-projecten dragen hierdoor bij aan sociale cohesie.

- PO kan impasses in de woningmarkt doorbreken

Doordat financiering en investeringsbeslissingen anders genomen worden dan bij speculatieve bouw, kan particulier opdrachtgeverschap helpen bij het op gang brengen en positioneren van transformatiegebieden. Bovendien is productie van particulier opdrachtgeverschap minder gevoelig voor economische conjunctuur. Parvin e.a. (2011) stellen dat als je de grond component uit een woning haalt, de inkoop van de opstal in feite gelijkwaardig wordt aan elke ander duurzaam consumentenproduct. De grond is de component die voor de grootste volatiliteit zorgt binnen een huisprijs (Malpezzi, 2002). Een woning wordt bij een marktontwikkeling als één totaalproduct van grondkosten en bouwkosten verkocht. Bouwers worden aangestuurd door ontwikkelaars die geïnvesteerd hebben in een grondpositie. Hierdoor stuurt de ontwikkelaar als grondspeculant de bouwer aan op het resultaat van de totale businesscase. Bij loskoppeling kan een bouwer direct door de consument worden aangestuurd op de mate waarin hij de consumentenwens kan leveren binnen het budget van de bewoner. Er ontstaat een veel zuiverdere concurrentiemarkt gedreven door gebruikers. Dit kan een bijdrage leveren aan het verminderen van de inelasticiteit in de woningmarkt. Daar waar een ontwikkelaar misschien besluit niet te bouwen omdat er, met de dan geldende bouwkosten en huizenprijzen, te weinig grondwaarde gecreëerd wordt, kan een particulier in competitieve bouwmarkt wellicht wel een aanbod vinden waarin voor hem voldoende balans tussen prijs en kwaliteit is om tot realisatie over te gaan.

In landen waar particulier opdrachtgeverschap een groot aandeel van de productie uitmaakt, bestaat het grootste aandeel zelf-realisatoren uit mensen tussen de 30 en 45 jaar met een middeninkomen (Duncan & Roe, 1993). In landen waar PO nog een niche markt, zoals Nederland en Engeland, zijn traditioneel in juist de hoge inkomens en oudere bevolking oververtegenwoordigd.

In 2010 had in de UK 80% van de self-realistoren een inkomen van meer dan £ 40.000,- en 72% was ouder dan 40 (Parvin e.a., 2011). In een enquête uitgevoerd rond dezelfde tijd in Nederland, bleek 73% HBO/universitair opgeleid en 60% ouder dan 45 (Boelens e.a., 2010). PO wordt nog teveel gezien als een model wat vooral geschikt is voor het bouwen van vrijstaande in landelijke of sub-urbane gebieden.

Met de ambitie voor schaalvergroting wordt juist ook de nadruk gelegd op meer stedelijke ontwikkelvormen, die aantrekkingskracht hebben vanwege de prijs kwaliteit verhouding. De echte onderkant van de markt wordt in Nederland bedient door sociale woningbouw, maar PO kan een manier zijn om eigen woning bezit haalbaar te maken voor een groep waarvoor dit anders net niet mogelijk is. In Engeland waar het tekort aan betaalbare woningen nog veel groter is dan in Nederland, is dit een hoofddoel van het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap.

- Stimuleert innovatie en duurzaamheid in de bouw

Zoals eerder vermeld, heeft het feit dat zelf-realistoren investeringsbeslissingen nemen op basis van woongenot, lange termijnonderhoudskosten en vaste lasten, gevolgen voor de keuzes die gemaakt worden in de bouw.

Barlow e.a. (2001) onderscheiden twee gebieden waarop zelf-realistoren innovatiever optreden dan de speculatieve bouw, doordat ze zichzelf hoger eisen stellen:

- Onderdelen die de functionaliteit van de woning vergoten.
Bijvoorbeeld verwarmingstechnieken, ventilatiesystemen of automatiseringsvoorzieningen.
- Ontwerp en ruimtegebruik
Consumenten doen vaak innovatie ontwerpkeuzes die niet passen binnen het risicomijdende model van speculatieve ontwikkelaars.

Ook in constructieve technieken kunnen zelf-realistoren met innovatieve oplossingen komen vanwege de unieke aard van hun opgave, maar hierin zijn zelf-realistoren toch vaak nog traditioneel. Een prominente positie binnen “functionaliteit vergoten” wordt tegenwoordig ingenomen door investeringen in duurzaamheidsmaatregelen. Onderzoek van RIGO (Keers e.a., 2008) laat zien dat PO beter scoort op duurzaamheidsmaatregelen dan reguliere woningbouw. Geuting e.a. (2016) stellen dat particulieren doorgaans hogere bouwkosten hanteren dan projectontwikkelaars vanwege “kwaliteit van de gebruikte materialen, de afwerking, en het duurzaamheidsniveau”.

- Kan hogere grondwaarden opleveren

De ‘prijs’ van een PO-woning is de som van de grondkosten, bouwkosten en bijkomende kosten. De ‘prijs’ van een door de markt ontwikkelde woning is de VON-prijs waarvoor de ontwikkelaar de woning in de verkoop zet. De ontwikkelaar zal er naar streven om deze prijs zo dicht mogelijk bij de maximale waarde op de woningmarkt te stellen. Bij een PO-woning zitten vaak grotere verschillen met de waarde in de woningmarkt (de taxatiewaarde) en de kostprijs van de woning. Deze kan hoger of lager uitpakken. Onderzoek van Geuting e.a. (2016) laat zien dat de taxatiewaarde van een PO-woning veelal hoger is dan de totale kostprijs. Dit ondanks het feit dat zelf-realistoren vaak een hogere grondprijs betalen voor en vergelijkbare kavel dan seriebouwers. Ontwikkeling via particulier opdrachtgeverschap levert dus hogere grondwaarden op voor de grondeigenaren en meer woningwaarde voor consumenten.

- Draagt meer bij aan lokale economie/mkb dan seriebouw

Grote ontwikkelaars bouwen vaak nationale, of zelfs internationale, netwerken op van grote leveranciers en aannemers. Er wordt groot ingekocht en er wordt veel gewerkt met raamcontracten. Zelf-realistoren werken veelal nauw samen met lokale kleinere ondernemingen (Burton, 2015). Dit helpt uitgaven binnen de eigen regio te houden en zo de lokale economie en het midden en kleinbedrijf te steunen.

2.6 Scope en definities

In de UK worden de termen 'self build' en 'custom build housing' gebruikt. De term 'custom build' raakte in algemeen gebruik nadat in de rijksbeleidsnota 'A Housing Strategy for England' (HM Government, 2011) nadrukkelijk steun werd betuigd voor "custom build housing". De nota verwees naar een "action plan to promote the growth of self build housing" (NaCSBA, 2011) die een definitie geeft van 'self build housing':

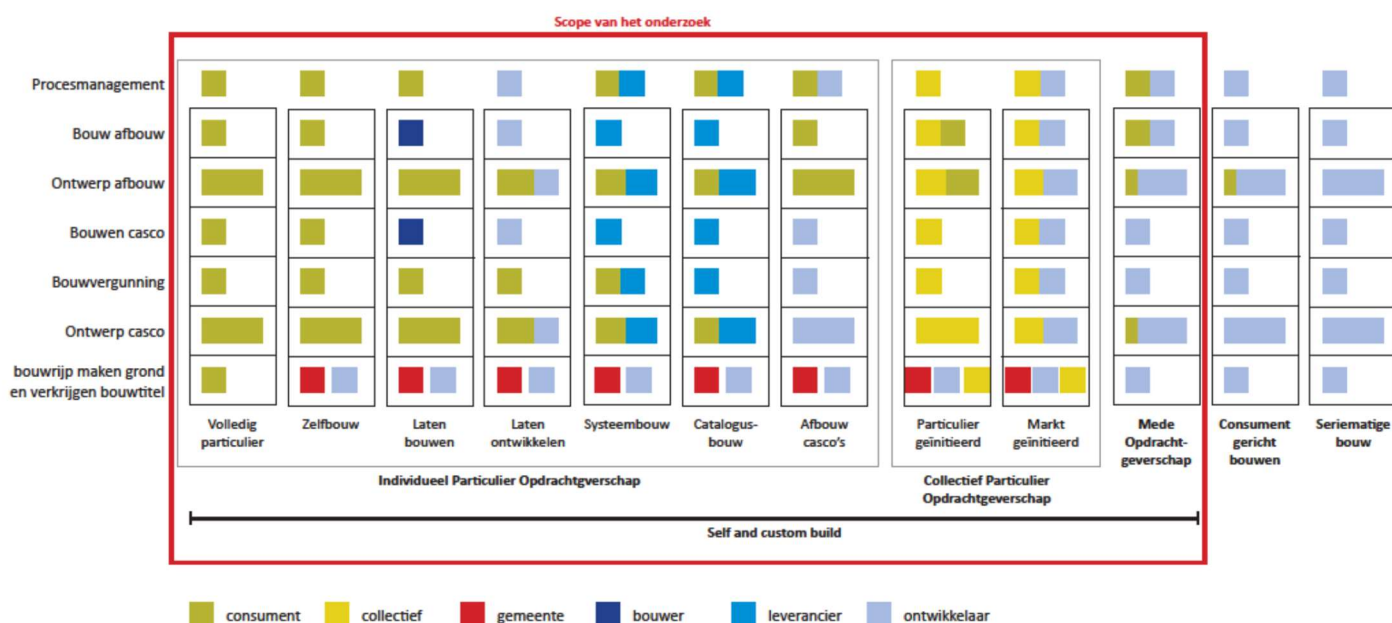
"Self build housing is housing built by individuals or groups of individuals for their own use."

Hierna volgt in de nota een uitgebreidere toelichting waarin, naast traditioneel particulier opdrachtgeverschap en collectief particulier opdrachtgeverschap, ook catalogus woningen worden benoemd, cascowoningen en "community-led housing projects who build mostly affordable homes for the benefit of the community". Hiermee worden woningcoöperatieven of woongenootschappen duidelijk binnen de definitie van "self build" gehouden.

De term "custom build" wordt niet verder in de Housing Strategy gedefinieerd en de twee termen leken in begeleidende stukken uitwisselbaar. Hogenes (2016) stelt dat de term 'custom build' destijds als alternatief voor 'self build' is aangedragen om meer aandacht op de beleidsdoelstelling te leggen dat consumenten de mogelijkheid moeten krijgen hun huis aan te passen (to customize) aan hun eigen wensen en niet de per definitie zelf hoeven te gaan bouwen.

Met de ontwikkeling van de sector door de tijd is er echter een duidelijk onderscheid ontstaan tussen de twee termen. 'Self Build' is nu de gangbare term voor particulier opdrachtgeverschap waarbij de consument zelf de volledige controle heeft terwijl 'custom build' de term is geworden voor modellen waarbij de consument samenwerkt met een professionele ontwikkelaar om zijn eigen woning tot stand te brengen (Wilson 2015). Custom en Self Build wordt vaak aangeduid als 'self-provided housing' (Duncan & Rowe, 1993).

Belangrijk onderscheid met 'consument gericht bouwen' is dat bij 'custom build' de consument opdrachtgever is voor de afbouw van de woning, terwijl bij 'consumentgericht bouwen' de ontwikkelaar opdrachtgever blijft, maar de consument vroegtijdig betrokken is in het keuze proces.



Figuur 7 Visualisatie scope onderzoek

De doelstellingen van de sturingsmiddelen die in deze scriptie onderzocht worden gaan verder dan een morele ambitie om bewoners meer invloed te geven op de fysieke vorm van een woning. Ook thema's als betaalbaarheid, productie snelheid, en afhankelijkheid van machtige marktpartijen spelen een rol. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze doelstelling, en de Engelse afbakening van 'Self and Custom build', maken alle vormen van individueel particulier opdrachtgeverschap, collectief particulier opdrachtgeverschap en medeopdrachtgeverschap, zoals omschreven in §2.4, onderdeel uit van de scope van dit onderzoek, zoals weergegeven in figuur 7. Als in het vervolg van dit onderzoek de term 'particulier opdrachtgeverschap' of 'PO' gebruikt wordt mag dit dus gelezen worden als een verzameling van deze drie ontwikkelvormen.

Definitie scope onderzoek

Alle ontwikkelvormen waarbij een individu, of een groep individuen georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk, een kavel of een casco koopt (of in erfpacht neemt) met als doel hier (een) woning(en) te realiseren voor zelfbewoning. De individuen hebben juridische zeggenschap over de grond of het casco en dragen (mede) verantwoordelijkheid om risicodragend de woning(en) te ontwikkelen.

De consument die via particulier opdrachtgeverschap zijn woning ontwikkeld wordt in dit onderzoek de "zelf-realisator" genoemd, los van welke onderdelen van het proces hij uitbesteed.

3. Theoretisch kader Sturingsmiddelen

3.1 Theoretische Instrumentenanalyse

Voor we kijken naar welke instrumenten zijn ingezet om in de UK te sturen op het aandeel particulier opdrachtgeverschap, wordt hier eerst een theoretische beschouwing gegeven van de verschillende typen sturingsmiddelen die kunnen worden ingezet om vastgoedmarkten te beïnvloeden.

In de huidige neoliberale context zijn weinig ruimtelijke fysieke ontwikkelingen 100% overheid gestuurd. Met uitzondering van bepaalde infrastructuur en enkele vastgoed objecten voor bijzondere voorzieningen, wordt de gebouwde omgeving veelal door marktpartijen gerealiseerd. De resultaten van deze ontwikkelingen bepalen onze leefomgeving en de keuzes die hierin gemaakt worden, hebben hierdoor een publiek belang. Carmona e.a. (2012) maken een driedeling in middelen die vanuit de overheid kunnen worden toegepast om toch beleidsmatig vanuit de overheid te kunnen sturen op publieke belangen in ruimtelijk fysieke ontwikkelingen:

- Richtinggevend
- Stimulerend
- Regulerend

Richtinggevende middelen zijn middelen die ontwikkelende partijen een perspectief moeten bieden die aanmoedigt om een beleidsmatige gewenste richting op te bewegen. Voorbeelden zijn het publiceren van gebiedsvisies, beleidsplannen, branding of ontwikkelstrategieën.

Bij stimulerende middelen wordt geïmpliceerd dat de overheid zelf actief bijdraagt. Dit kan financieel zijn (een subsidie) maar ook bijvoorbeeld door regelgeving aan te passen of op andere wijze omstandigheden te creëren die bepaalde ontwikkelingen aantrekkelijk maken.

Regulerende middelen zijn vooral gericht op wat niet mag. Over het algemeen betreft dit regelgeving en handhaving die bepaalde ongewenste ontwikkelingen moeten voorkomen.

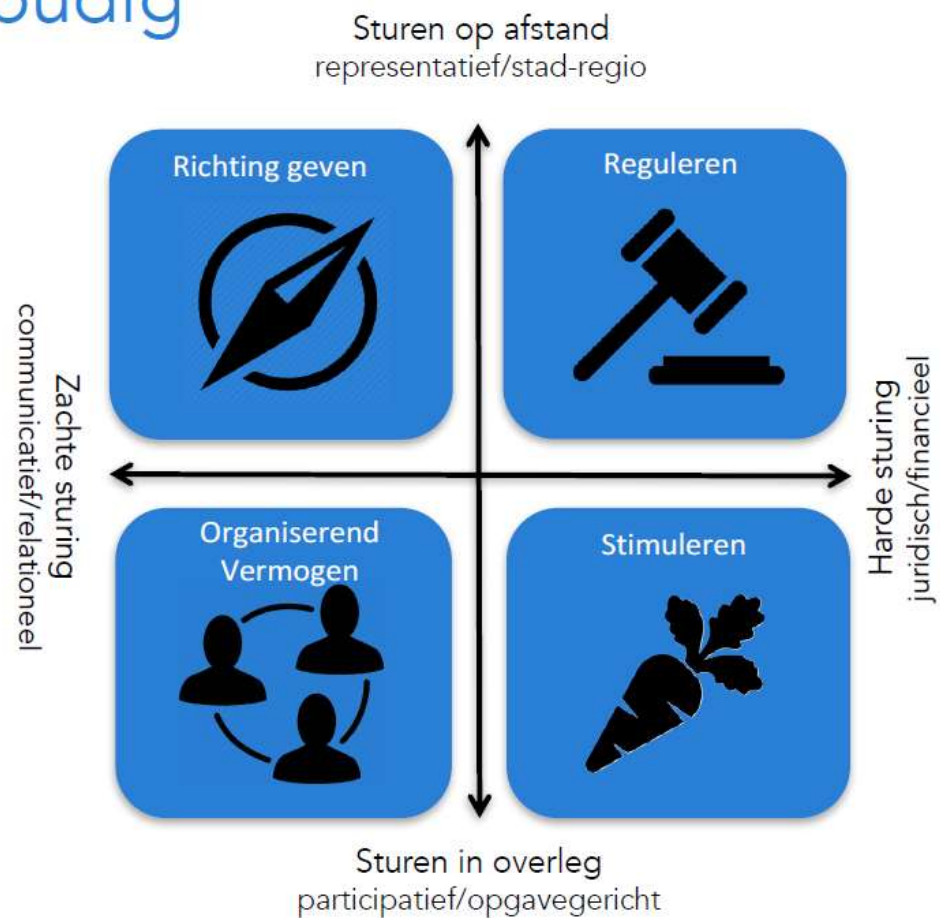
Carmona e.a.(2012) stellen ook dat de bovengenoemde volgorde ook de gewenste volgorde is om maatregelen in te zetten. In eerste instantie wil een overheid andere partijen meenemen in hun ambities en met een visie en inspireren tot wenselijke actie. Als dit alleen onvoldoende is om wenselijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden zal een overheid actief moeten bijdragen.

Regulerende maatregelen zijn eigenlijk van corrigerende aard en worden dus alleen uit nood genomen. Het verruimen van regels kan natuurlijk wel als positief sturend middel worden ingezet.

Adams & Tiesdell (2013) voegen aan deze driedeling een vierde categorie toe: 'capacity building'. Deze categorie gaat over middelen om het organiserend vermogen en vaardigheden te vergoten van partijen die ontwikkelingen tot stand moeten brengen. Deze middelen zijn ondersteunend aan de andere drie categorieën. In een wereld waar alle ontwikkelingen afhankelijk zijn van zowel marktpartijen als overheid, moet de overheid beseffen dat zij onderdeel vormen van het ontwikkelproces die zij probeert te sturen betogen Adams & Tiesdell. Om te kunnen sturen zijn voldoende competenties, middelen en informatie nodig, en uitgebreid netwerk.

De volgende paragrafen gaan dieper in op de verschillende categorieën, maar in de praktijk zijn toegepaste instrumenten vaak combinaties van de verschillende sturingsmiddelen. Toch helpt het inzicht over de te verwachten effecten van bepaalde typen sturingsmiddelen, bij het kiezen van (een combinatie van) middelen als een bepaald effect wordt beoogd.

Meervoudig sturen



Figuur 9 Vormen van sturing in fysiek ruimtelijke projecten. Bewerkt uit *Ruimte voor Durf en Diversiteit* (Verheul e.a. 2017).

3.2 Richtinggevende instrumenten

Een belangrijk kenmerk van richtinggevende sturingsmiddelen is dat ze een element van vrijwilligheid bevatten. Richtinggevende instrumenten moeten partijen inspireren en verleiden om een richting op te denken en doen. Carmona (2017) stelt dat richtinggevende instrumenten aanbevelingen moeten doen, en niet verplichtingen moeten bevatten.

Adams & Tiesdell (2013) benoemen drie vormen van richtinggevend sturen:

I – Indirect de markt beïnvloeden

Dit betreft het publiceren van plannen, visies, strategieën of andere beleidsdocument. Bij dergelijke instrumenten is het doel om *het denken* van partijen te beïnvloeden. De visies kunnen inspireren en verleiden. Marktpartijen kunnen kansen zien en kunnen in meer of mindere mate zekerheid bieden over de verwachtingen die de markt van de overheid kan hebben. De mate waarin een plan overtuigd wordt beïnvloed door een aantal factoren:

- De inhoud: hoe goed is een plan onderbouwd en hoe realistisch zijn de aannames die worden gedaan;
- De status van het publicerende orgaan: Welke partijen onderschrijven dit plan en hoe gezagvoerend zijn die?
- De beschikbare middelen: Beschikt de eigenaar van het plan over veel middelen om dit ook waar te kunnen maken?

- In hoeverre wordt dit plan al gedragen? Hoe breder de participatie is geweest bij de totstandkoming van het plan, des te meer vertrouwen zal het wekken.

II – Markten institutioneel veranderen

Ontwikkelingen binnen de vastgoedmarkt worden gedomineerd door grote institutionele partijen. Hun handelen is een gevolg van de context waarbinnen ze opereren. Dit handelen beïnvloeden kan door die context aan te passen. Dit kan zijn door nieuwe juridische instrumenten in te voeren, wet- en regelgeving aan te passen of door bijvoorbeeld andere belastingregimes in te voeren.

Concrete voorbeelden uit Nederland zijn:

- Invoering van ‘de kruimelregeling’ voor transformatie van kantoorpanden
- Lagere overdrachtsbelasting voor woonhuizen
- De wet ‘voorkeursrecht gemeenten’
- Stedelijke herverkaveling als instrument opnemen in de omgevingswet

Ondanks dat bovenstaande voorbeelden zich in de sfeer van wet- en regelgeving bevinden, zijn het niet ‘regulerende’ middelen. Ze proberen niet ongewenst gedrag te voorkomen maar juist handelingsperspectieven te bieden om partijen te verleiden naar een wenselijke richting. Daarom is hier sprake van ‘richtinggevende’ instrumenten.

III – Strategische transformatie

Strategische transformatie heeft vooral betrekking op gebiedsontwikkelingen. Waar ‘indirecte beïnvloeding’ nog probeert ‘het denken’ van partijen te beïnvloeden biedt ‘strategische transformatie’ concrete handelingsperspectieven. Met een goed doordachte positioneringsstrategie voor een heel gebied kan op meerwaarde op locatieniveau ontstaan voor partijen die hier in mee gaan. Voor strategische transformatie is een ‘masterplan’ nodig die een collectieve richting geeft aan het handelen van partijen. De instrumenten zijn grofweg in vier categorieën te delen:

- Integrale planvorming: Opstellen van een masterplan, fasering, financieringsvoorstellen en mogelijkheden voor samenwerkingsvormen.
- Gebiedspromotie: middelen als ‘place making’ of ‘branding’, maar ook participatietrajecten die draagvlak creëren verhogen de waarde van een gebied.
- Gerichte investeringen: Vaak moet een moeilijk gebied over een drempel worden geholpen om ontwikkeling op gang te brengen. Voorinvesteringen in infrastructuur of openbare ruimte kunnen het perspectief voor gewenste ontwikkelingen aantrekkelijk maken of als vliegwiel dienen. Het verwerven van strategische grondposities is ook een middel om te kunnen sturen op ontwikkelingen.
- Wervende coalities vormen: Door informele samenwerkingsverbanden aan te gaan tussen publieke en private en maatschappelijke partijen kunnen processen worden aangejaagd of nieuwe financieringsbronnen worden aangeboord. Wederzijds vertrouwen creëert wederzijds geloof.

3.3 Regulerende instrumenten

Reguleren is de keuzevrijheid van actoren beperken waarmee de mogelijkheden van autonome actie worden beperkt (Adams & Tiesdell 2013). Dit kan in de vorm van publieke wet- en regelgeving of via privaatrechtelijke contracten, die veelal gekoppeld zijn aan grondtransacties. Met deze regels kunnen ongewenste acties worden voorkomen, maar beter is nog als dit actoren dwingt om gewenste acties te ondernemen.

Bij het opstellen van kaders of regels moet hier een bewuste keuze in gemaakt worden. Adams & Tiesdell onderscheiden regulerende instrumenten zeven keuzes die gemaakt kunnen worden:

Toelichting	Keuze	Toelichting
Wetgeving en regelgeving	Publiek ↔ Privaat	Minnelijk overeengekomen contracten
Beperkende voorwaarden	Preventief ↔ Directief	Resultaatsverplichtingen
Eisen stellen aan hoe handelingen verricht worden	Activiteiten ↔ Actoren	Eisen stellen aan de actoren die handelingen verrichten
Elk stap en discipline los beoordelen	Volgordelijk ↔ Geïntegreerd	Geïntegreerde beoordeling van het geheel
Regels die pogen situaties onder controle te krijgen	Beheersing ↔ Preventie	Regels die ongewenste situaties willen voorkomen
Tegen schendingen van de regels zijn sancties mogelijk	Handhaving Vrijwillig ↔ Verplicht	Tegen schendingen wordt automatisch opgetreden
Casus specifiek regels bepalen	Specifiek ↔ Generiek	Generieke regels die voor iedereen gelden

Tabel 2: Keuzes bij regulering. Bron: Adams & Tiesdell 2013

Heurkens (2012) laat zien dat de Nederlandse planologische cultuur geworteld is de zogenaamde “Rijnlandse model” met wortels in Napoleontische wet- en regelgeving. Dit kenmerkt zich door uitgebreide geïntegreerde planologie met een sterke rol bij de overheid. Ruimtelijke ordening wordt vanuit de overheid geregisseerd en vastgelegd in structuurvisie en bestemmingsplannen. Hierbij wordt gezocht naar een consensus tussen markt overheid en burger. Planvorming voor marktinitiatieven vindt veelal in samenwerking met de overheid plaats, wiens medewerkingen de markt nodig heeft om planologische kaders aan te passen. Afspraken worden verankerd in privaatrechtelijke overeenkomsten.

Het neoliberale Angelsaksische model heeft zijn wortels in het feodale systeem waarbij veel meer onderhandeld wordt vanuit juridische posities. Planvorming komen veelal voort uit individuele private initiatieven en de overheid probeert dit aan de hand van wet en regeling bij te sturen. Partijen blijven in hun formele rol en de overheid neemt een veel minder actieve rol in planvorming. Een gevolg van de planologische culturen is dat in Nederland traditioneel, voor regulerende maatregelen, keuzes vielen aan de rechterkant van tabel 2, terwijl in de UK regulering veelal zal plaatsvinden met instrumenten uit de linkerzijde van de tabel (Adams & Tiesdell, 2013).

De laatste 20 jaar is in Nederland een duidelijke sociaal-maatschappelijke verschuiving geweest richting het neoliberale Angelsaksische model (Heurkens, 2009). Dit is waarneembaar in deregulering, decentralisatie en afbouwen van grote investeringsprogramma's. De terugtrekkende overheid verwacht een steeds grotere rol van de markt in het planvormende domein wat voorheen van de overheid was. De Nota Ruimte (VROM, 2004) spreekt van minder 'toelatingsplanologie' en meer 'ontwikkelingsplanologie'. De overheid nodigt maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen uit om mee te denken om te komen tot breed gedragen plannen. “De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels” (VROM, 2004). Dit heeft gevolgen voor de benodigde competenties van actoren. Hier wordt verder op ingegaan in § 3.5.

3.4 Stimulerende instrumenten

Bij stimulerende instrumenten wordt niet alleen de perceptie over ontwikkelmogelijkheden beïnvloed maar worden daadwerkelijk de omstandigheden gewijzigd. Stimulerende maatregelen zijn grofweg in vier categorieën onder te brengen:

- Directe ingrepen door de overheid zelf
- Risico beperkende middelen
- Organiseren van nieuwe financieringsmogelijkheden
- Financiële bijdragen vanuit de overheid

Directe ingrepen vanuit de overheid zelf

In Nederland is een grote voortrekkersrol van de overheid jarenlang gemeengoed geweest. Actief grondbeleid, waarbij vanuit gemeenten grond werd verworven en bouwrijp gemaakt, was jarenlang de norm. Dit is een zeer krachtig middel om ontwikkelingen op gang te brengen, maar de bereidheid tot dergelijke grote voorinvesteringen vanuit de overheid neemt sterk af. Als gevolg van de grote financiële klappen die deze strategie in de crisis heeft veroorzaakt, en de eerder omschreven maatschappelijke verschuiving naar meer marktgestuurde ontwikkeling, worden de zware publiek private samenwerkingsconstructies steeds meer vervangen door lichtere joint-ventures of concessie modellen (Heurkens & Hobma, 2014). Toch kan in bepaalde gevallen het oprichten van een ontwikkelmaatschappij nog steeds oplossingen bieden.

In deze tijd worden ontwikkelingen gekoppeld aan grote maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaamheid, volkshuisvesting en mobiliteit. Ook binnen de lichtere samenwerkingsvormen tussen markt en overheid blijven directe ingrepen vanuit de overheid noodzakelijk om ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit kunnen directe fysieke ingrepen zijn zoals de aanleg van infrastructuur of openbare ruimte die een locatie meerwaarde kunnen geven, maar ook inzet van overheidsinstrumenten om locaties beschikbaar te krijgen. Versnipperd eigendom is een barrière die moeilijk door marktpartijen te slechten is, maar de overheid beschikt over krachtige instrumenten die hier bij kunnen helpen zoals Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) of onteigening. Het uitgeven van eigen grond blijft ook een krachtig sturingsmiddel.

Risico verkleinende middelen

Voor de markt zal het risicoprofiel van een ontwikkeling een belangrijke rol spelen in de haalbaarheid. Binnen dit risicoprofiel speelt de overheid een grote rol. Hoe stabiel is beleid? Gaat elke vier jaar het roer om? Zal een volgende bestuur na de verkiezingen de huidige visies nog omarmen? Een voorspelbare en stabiele overheid draagt bij aan een verlaging van ontwikkelrisico's. Hoe explicieter een overheid zich committeert aan lange termijn plannen, hoe kleiner het risicoprofiel wordt. Een eerder omschreven directe investering van de overheid in een voorziening laat een groot vertrouwen en verbondenheid aan het plan zien en werkt op deze manier ook risico verlagend.

Aan plannen liggen onderzoeken en prognoses ten grondslag. De kwaliteit en betrouwbaarheid van deze onderzoeken is van belang voor het risicoprofiel van een ontwikkeling, dus vroegtijdig grondig onderzoek kan worden ingezet als een risico verkleinend sturingsmiddel.

Organiseren van nieuwe financieringsmogelijkheden

Bij onrendabele businesscase is dit vaak een cruciale stimuleringsmaatregel. Op dit vlak zijn dan ook veel instrumenten in ontwikkeling. Financiële instellingen willen vaak geen leningen verstrekken omdat de grond in huidige staat geen makkelijk te kapitaliseren onderpand vormt, en het ontwikkelproces nog veel onzekerheden met zich meebrengt op het gebied van procedures, maar

ook bijvoorbeeld op het gebied van bodemsanering (Hara, 2003). Een overheid kan kiezen om garanties op leningen te verstrekken, die geen directe investering van de overheid vergen zolang de ontwikkeling succesvol blijft.

Een middel wat veel in de belangstelling staat is een 'revolving fund'. Hierbij worden vanuit een fonds van publieke middelen beschikbaar worden gesteld aan marktpartijen voor een project met maatschappelijke baten, waarvoor niet via reguliere financiële instellingen leningen worden verstrekt. De businesscase moet wel positief zijn want de lening moet worden terugbetaald. De aflossingen worden weer gebruikt om het volgende project met de overeengekomen maatschappelijke doelstelling, te financieren.

Een middel wat in Nederland wordt toegepast om investeringsrisico's voor private partijen te beperken, is gronduitgifte in een erfpachtconstructie. Hierbij blijft het grondeigendom bij de gemeente en kunnen via een 'canon' de kosten hiervoor over langere tijd verspreid worden. In de Verenigde Staten worden financiële tekorten soms afgedekt via zogenaamd 'Tax Increment Financing' (TIF). Hierbij worden toekomstige opbrengsten uit gemeentelijke belastingen vooraf ingezet om tekorten te dekken. In Nederland wordt deze constructie door relatief lage OZB-percentages en de beperkte waardeverhoging in grond nog niet als toepasbaar beschouwd (Root, Van der Krabben & Spit, 2015).

Een ander instrument afkomstig uit Amerika wat steeds meer in Nederland wordt toegepast is het inrichten van een gebiedsinvesteringszone. Hierbij worden noodzakelijke kosten voor een gebiedsontwikkeling betaald door de waardeverhoging van grond en vastgoed. Deze vorm wordt in Nederland vaak toegepast bij de zogenaamde 'Bedrijfsinvesteringszones' (BIZ). Binnen het BIZ-gebied wordt een heffing afgedragen op basis van de toename van de WOZ-waarde en deze opbrengsten worden gebruikt om in het BIZ-gebied voorzieningen te realiseren of activiteiten te organiseren die het gebied economisch versterken.

Financiële bijdragen vanuit de overheid

Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn vaak onrendabel. Zeker in de gebieden waar vastgoedprijzen minder hoog zijn. Zonder een overheidsbijdrage is het risico groot dat alle ontwikkelkracht zich zal richten op de kansrijke gebieden en er minder welvarende gebieden verpauperen. Voorheen werden hier in Nederland grote investeringsprogramma's voor ingezet (ISV) en zoals in een eerder hoofdstuk omschreven, kende de UK ook dergelijke programma's. Tekorten op grondexploitaties werden afgedekt met ISV-geld. Nadeel van deze constructies is dat zij de markt beïnvloeden en een prijsopdrijvend effect kunnen hebben.

In de neoliberale context zullen, ondanks alle voorgenoemde financieringsmogelijkheden, er toch nog tekorten zijn op ontwikkelingen die maatschappelijk wel gewenst zijn. Financiële bijdragen zullen hiervoor nodig blijven. Frank Ten Have (2018) pleit voor het lostrekken van infrastructurele investeringen van vastgoed ontwikkelingen. Behoud infrastructuur als een kerntaak van de overheid en laat kosten hiervan niet drukken op gebiedsexploitatie. De kosten van infrastructuur zijn dusdanig hoog dat bijna geen enkele ontwikkeling deze kan dragen, maar toch wordt in Nederland via exploitatiebijdragen meestal gepoogd deze kosten deels te financieren uit grondopbrengsten van de vastgoed ontwikkeling. In Engeland wordt hier de Community Infrastructure Levy (CIL) voor gebruikt.

De maatschappelijk kosten baten analyse is een instrument wat niet direct middelen genereert maar wel kan helpen directe financiële steun vanuit de overheid te verantwoorden. Positieve welvaartseffecten kunnen effect hebben op bijvoorbeeld gezondheid of werkgelegenheid en hiermee weer kostenbesparingen veroorzaken in een ander domein (gezondheidszorg of sociale zekerheid).

3.5 Organiserend vermogen vergroten

In § 3.3 werd al de wenselijkheid vanuit rijksbeleid in Nederland gesignaleerd dat de overheid zich niet langer als regisseur van de markt gaat gedragen maar als onderdeel van de markt (VROM, 2004). Adams & Tiesdell (2013) gaan nog een stap verder door te stellen dat beleidsmakers door vastgoedwaarden te beïnvloeden, te reguleren of op direct te investeren, al onderdeel van een marktomgeving vormen. Adams & Tiesdell stellen dat beleidsmakers zich niet alleen als marktpartij moeten gaan gedragen, maar vooral moeten gaan beseffen dat ze dit al zijn.

Het vergroten van het vermogen om te kunnen opereren in deze omgeving wordt 'capacity building' genoemd, hier vertaald als 'organiserend vermogen vergroten'. Dit vermogen vergroten is het verschil tussen goede plannen kunnen maken of goede ontwikkelingen tot stand kunnen brengen. De effectiviteit van andere richtinggevende, regulerende of stimulerende sturingsmiddelen is afhankelijk van het vermogen van de mensen en organisaties om deze te implementeren. Dit vergt een bepaalde kennis van ontwikkelingen in de markt en competenties die historisch minder bij de overheid lagen.

Er kunnen vier aandachtsgebieden worden onderscheiden:

Heersende beeldvorming en cultuur

Om nieuwe perspectieven te bieden zullen overheden eerst kritisch naar hun eigen beeld van de markt moeten kijken. In hoeverre is gedachtengoed gebaseerd op actuele kennis van de markt of in hoeverre is hier sprake van geïnstitutionaliseerd denken? Om richting te geven aan de markt zal eerst de eigen cultuur en het eigen gedachtengoed moeten worden opengesteld voor nieuwe perspectieven vanuit de markt. Alleen dan kan als gelijkwaardige gesprekspartners gekomen worden tot een nieuw collectief gedragen gedachtengoed.

Kennis van de markt

Deze manier van opereren stelt eisen aan actuele en gegronde kennis van de vastgoedmarkt. Deze kennis moet voortdurend op peil gehouden worden. Om collaboratieve samenwerkingsverbanden aan te gaan, is fundamentele kennis nodig van de manier waarop marktpartijen de haalbaarheid van plannen bepalen. De overheid moet kunnen rekenen als een marktpartij, maar ook marktrisico's kunnen begrijpen en marktstrategieën kunnen volgen. Er moet ook voldoende kennis zijn van trends en ontwikkelingen in de markt.

Netwerken ontwikkelen

Om veranderingsprocessen te laten plaatsvinden, is een goed onderhouden en breed netwerk nodig waarin de verschillende actoren formeel of informeel van gedachten kunnen wisselen. Door regelmatig persoonlijk contact worden wordt vertrouwen tussen actoren gecreëerd. Persoonlijke relaties blijven onschatbare waarde binnen visievormende processen die voor een groot deel in de informele sfeer vorm krijgen.

Competenties en expertises vergroten

Naast competenties om gelijkwaardige gesprekspartner te zijn van de markt is een groot pallet aan management competenties nodig om partijen te verbinden en te activeren, om institutioneel denken te kunnen doorbreken, om vertrouwen te creëren en om projecten te beheersen.

4. Analyse situatie UK

4.1 Factoren die het volume van particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden

Een publiek-private belangenorganisatie voor particulier opdrachtgeverschap, inventariseerde in 2011 op verzoek van de rijksoverheid wat de voornaamste barrières zijn die aspirant zelf-realisatoren ondervinden bij zelf-realiseren. In een “An Action Plan to promote the growth of self build housing” (NaCSBA 2011) worden vier hoofdcategorieën benoemd waarin stappen moeten worden gezet om de groei van woningbouwproductie in particulier opdrachtgeverschap te bevorderen:

- **Beschikbaarheid grond.** Er ontbreekt erkenning dat de PO-sector een bijdrage levert aan volkshuisvesting. Hierdoor wordt PO niet meegenomen als onderdeel van ruimtelijke ordening beleid. PO ontbreekt in visies en er is geen beleid om overheidsgrond beschikbaar te stellen voor PO.
- **Financiering.** Geldverstekkers zien PO nog als risicovol. Om de risico's van het ontbreken van een onderpand worden leningen gefaseerd verstrekt waarbij voor elke fase de voortgang moet worden aangetoond. Deze controles zijn arbeidsintensief, wat de kosten voor de leningen groot maakt. Er bestaan geen standaard producten en het is altijd onzeker hoe toezichthouders producten op maat zullen beoordelen.
- **Regelgeving en procedures.** Planologische en vergunningprocedures zijn niet ingericht op een PO-project. NaCSBA omschrijft de procedures om te komen tot ‘planning permission’ als veel ‘red-tape’.
- **De PO-markt is nog onderontwikkeld.** Zowel onder marktpartijen, overheden en consumenten ontbreekt nog veel kennis, en bestaan veel misvattingen, over particulier opdrachtgeverschap.

Deze vier hoofdcategorieën komen in alle literatuur terug, met soms nog hierbinnen en bepaalde onderverdeling.

Een onderzoek van York University in samenwerking met Lloyds Banking Group (Wallace e.a., 2013) signaleert dat de mogelijkheden voor het verkrijgen van hypotheekleningen voor PO projecten nog beperkt is omdat banken terughoudend zijn. PO-projecten worden als risicovol gezien omdat particulieren minder in staat blijken te zijn om op kostenbeheersing te sturen. Particulieren zijn minder ervaren in het aansturen van aannemers en leveranciers en weten minder goed om te gaan met lokale overheden. Dit gecombineerd met een niet direct te kapitaliseren onderpand geeft de leningen voor PO een hoog risicoprofiel. Volgens Wallace e.a. wordt het opschalen van het volume van PO gehinderd als geldverstrekkers zich niet meer gaan openstellen voor deze markt. Het onderzoek stelt zelfs dat financiering het grootste obstakel zou zijn. Hoewel deze stelling in recentere onderzoeken niet ondersteund wordt, erkennen alle onderzoeken financiering wel als een belangrijke sleutel in het haalbaar krijgen van een PO ontwikkeling.

Morton (2013) benoemt dat de ‘key issue’ die groei van PO tegenhoudt, de beschikbaarheid van grond is. Dit wordt bevestigd in onderzoek van Burton (2015), waar beschikbaarheid van grond als grootste barrière wordt genoemd om zelf een woning te kunnen realiseren. Deze stelling wordt ondersteund door een onderzoek gedaan door NaCSBA uit 2016 waarbij 40% van de aspirant zelf-realisatoren het vinden van een bouwlocatie als probleem ervaren.

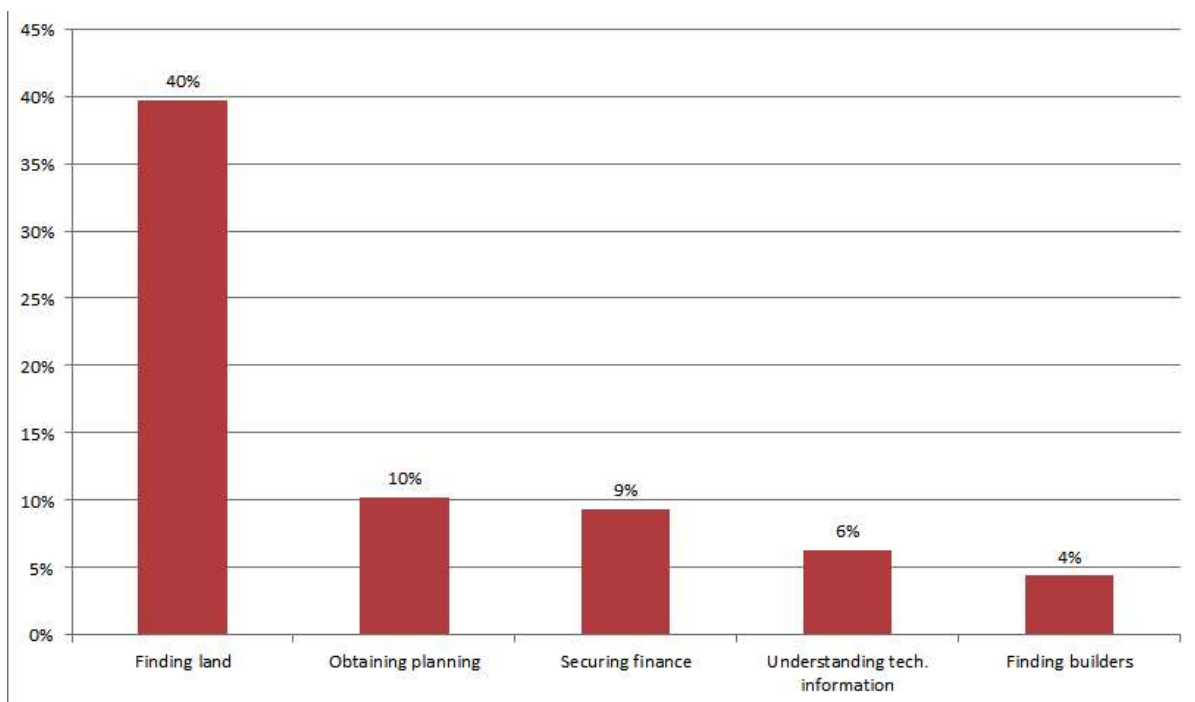
Er zijn vier hoofdoorzaken te benoemen voor het beperkt beschikbaar komen van bouwgrond:

- Er bestaat in de UK een grote maatschappelijke waardering voor het onbebouwde landschap, ‘the country side’. ‘The greenbelt policy’, waarbij grote gebieden rond de meest dichtbevolkte steden

worden beschermd tegen bebouwing, belemmert het beschikbaar komen van bouwgrond rond de meest gewilde woonlocaties in de UK (Cheshire 2014). Bovendien heeft dit een groot prijsopdrijvend effect van grond in gewilde steden.

- Grond en huiseigenaren hebben belang bij de toenemende schaarste omdat hiermee de waarde van hun bezit toeneemt (Parvin 2014) en hiermee minder belang bij grote productie.
- Particulieren beschikken veelal niet over de netwerken en middelen om de concurrentie met grote ontwikkelaars aan te gaan bij grond die beschikbaar komt.
- Lokale overheden hebben nog onvoldoende kennis over, en vertrouwen in, de PO-markt om hun planologische mogelijkheden dusdanig in te zetten om een aandeel PO af te dwingen (Heywood 2016).
- Overheden beoordelen biedingen op grond te veel op prijs, en rekenen nog te weinig de maatschappelijke baten van particulier opdrachtgeverschap mee.

Een bijzondere rol in het beschikbaar komen van grond spelen in Engeland de zogenaamde “community land trusts” (CLT’s). Dit zijn non-profit entiteiten die namens de gemeenschap grond of vastgoed beheren. Ze worden door een vertegenwoordiging van de gemeenschap en donateurs bestuurd. De CLT’s stellen vaak grond beschikbaar voor CPO-ontwikkelingen voor de eigen gemeenschap. Hierbij kunnen de woningen in eigendom bij de CLT blijven om zo de huurmarkt te bedienen. Op deze manier functioneren ze eigenlijk als een soort hyper-lokale corporaties.



Figuur 10 Belemmeringen voor particulier opdrachtgeverschap. Bron: NaSCBA uit AMA market research 2014-2018

Bij regelgeving en procedures zijn de grootste obstakels te vinden in het verkrijgen van een bouwtitel en een bouwvergunning. Door het ontbreken van toelatingsplanologie in de UK, moeten bouwtitels door casus-specifieke onderhandelingen tot stand komen (zie §3.3). Hierdoor zijn de procedures om een bouwtitel te krijgen (outline planning consent) zeer langdurig en complex. Ervaren professionals kunnen dit succesvol doorlopen, maar individuele zelf-realisatoren vaak niet. Het systeem veroorzaakt bij lokale overheden een voorkeur voor een kleiner aantal grote aanvragen, dan een veelvoud aan kleinere aanvragen. Dit zet de individuele particulier op achterstand. Deals over grond worden te vaak buiten het zicht van het publiek tussen overheden en grote

ontwikkelaars gemaakt. De hoeveelheid en complexiteit van voorwaarden die als onderdeel van een vergunningprocedure worden opgelegd, maken PO-projecten onhaalbaar. De hoeveelheid informatie die aan de voorkant moet worden geleverd is vaak strijdig met de ambitie om consumenten in het bouwproces invloed te geven.

Andere problemen zijn o.a. de regelgeving rond bouwveiligheid en de ingewikkelde belastingregels.

De onderontwikkelde markt voor PO is een probleem over de volle breedte van het spectrum: grondeigenaren, geldverstrekkers, ontwikkelaars, bouwers en leveranciers, planologen, stedenbouwkundigen, beleidsmakers, wethouders maar ook consumenten. Bij alle partijen is kennistekort over hoe particulier opdrachtgeverschap ingericht kan worden en wat het kan opleveren. Zeer weinig ontwikkelaars hebben ervaring met een verdienmodel voor PO en er zijn hierdoor weinig ontwikkelaars actief in deze sector. Bouwers en leveranciers hebben hun informatievoorziening niet ingericht op particulieren waardoor deze slecht toegang krijgen of informatie moeilijk kunnen krijgen. Lokale overheden zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de sociale en kwalitatieve voordelen en hebben de misvatting dat PO zal leiden tot lagere grondopbrengsten. Het ontbreekt nog aan een voldoende grote set van geslaagde praktijkvoorbeelden en een set bewezen instrumenten, om dit te bereiken. Ook bij veel consumenten bestaan nog misvattingen dat PO alleen is weggelegd voor amateur architecten die een exotische woning willen realiseren. Consumenten die wel actief voor PO kiezen, hebben vaak beperkte kennis en ervaring met woningbouwontwikkeling, en hebben behoefte aan begeleiding of informatie om het proces succesvol te doorlopen.

Belemmeringen	Oorzaken
Beschikbaar komen grond	- Green Belt policy - Grondwaarde stijging bij schaarste geeft perverse prikkel bij grondeigenaren - Minder krachtig netwerk in grondmarkt bij particulieren - Te weinig kennis over, en vertrouwen in, PO bij lokale overheden - Te smalle perceptie van grondwaarde bij lokale overheden
Financiering	- Geldverstrekkers zien particulieren als slechte budgetbewakers - Op het moment van aangaan van lening is er geen kapitaliseerbaar onderpand - Financiële producten zijn arbeidsintensief, en hierdoor relatief duur - Nog weinig standaard producten
Regelgeving en procedures	- Langdurige en uitgebreide procedure is voor veel particulieren te ingewikkeld - Veel losse procedures is voor overheden on aantrekkelijk t.o.v. één grote aanvraag - Hoeveelheid en complexiteit gevraagde gegevens zijn voor particulieren moeilijk te leveren - Gevraagde detailniveau is vaak strijdig met ruimte laten voor individu
Onderontwikkelde PO-markt	- Bouwers en leveranciers zijn vaak nog niet ingericht op particulieren bedienen - Weinig ontwikkelaars zijn ingericht op consumenten bedienen binnen PO-markt - Het ontbreekt nog aan voldoende geslaagde praktijkvoorbeelden

Tabel 3 Overzicht belemmeringen PO in de UK

4.2 “Taking custom & self-build to the masses”: een chronologisch overzicht

Begin 2011 zag de toenmalige minister van volkshuisvesting Grant Shapps, kansen voor particulier opdrachtgeverschap om de grote problemen in Engelse woningmarkt te doorbreken. Hij kondigde aan maatregelen te nemen om ‘de gewone man’ in de gelegenheid te stellen zijn eigen woning te realiseren. In een persbericht spreekt hij over “taking the self build industry tot the masses” en “the self build industry becoming a mainstream housing option”. Om deze “self build revolution” tot stand te brengen vroeg hij de National Custom and Self-Build Housing Association (NaCSBA) te inventariseren wat de voornaamste barrières zijn die aspirant zelf-realisatoren ondervonden en met een voorstel te komen voor maatregelen. Hierin identificeerde zij de barrières omschreven in § 4.1 en doet NaCSBA een aantal voorstellen voor maatregelen omschreven in de ‘Action Plan to promote the growth of self build housing’.

November 2011 werd de woonvisie “Laying the Foundations: A Housing Strategy for England” (HM Government, 2011) gepubliceerd, waarin de ambities voor particulier opdrachtgeverschap zijn verwoord. Hierin wordt rechtstreeks verwezen naar het NaCSBA Action Plan. De nota stelt dat in 2011 slechts 10% van de woningen worden gerealiseerd via PO maar dat één op de twee Britten zou overwegen zelf een huis te ontwikkelen als er mogelijkheden voor waren. De ambitie wordt gesteld om binnen 10 jaar 100.000 woningen te realiseren via PO. Hierbij wordt de bijdrage die dit kan leveren aan betaalbare woningen benadrukt, maar ook de kwalitatieve voordelen die PO met zich mee kan brengen. Naast de mogelijkheden om beter aan te sluiten op individuele woonwensen, wordt ook gesteld dat PO kan bijdragen aan architectonische kwaliteit, duurzaamheid, innovatie in de bouw en ondernemerschap.

In de visie neemt de overheid voor de volgende maatregelen treffen:

- lokale overheden moeten inventariseren wat de vraag naar PO is, en actieve maatregelen nemen om dit te faciliteren
- de rijksoverheid spant zich in om overheidsgronden die vrij komen voor woningbouw beschikbaar te maken voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij ook het gebruik van de “build now, pay later” regeling zoveel mogelijk wordt gemaakt. Via deze regeling wordt het mogelijk gemaakt om te starten met planontwikkeling en bouwrijp maken, voordat betaald hoeft te worden voor de grond.
- de samenwerking aangaan met de markt om mensen met ambities voor zelf-realisatie te ondersteunen met een duidelijk informatiepunt.
- een aanjager voor particulier opdrachtgeverschap te benoemen om bewustzijn te vergroten en de steun vanuit de rijksoverheid voor deze sector te borgen.

In maart 2012 wordt in de National Planning Policy Framework opgenomen dat lokale overheden met hun planologische instrumenten moeten voorzien in een breed pallet aan woningen gebaseerd op demografische trends en de behoeften van specifieke doelgroepen waaronder mensen die hun eigen woning willen realiseren.

In mei 2012 wordt Kevin McCloud benoemd als deze “Custom Homes Champion”.

In 2012 wordt ook de ‘Self-Build Portal’ gelanceerd. Op dit portal is, naast allerlei ondersteunende informatie voor zelf-realisatoren, ook een lijst te vinden met alle overheidsgrond die beschikbaar komt, of zal komen, voor particulier opdrachtgeverschap. Ook wordt uitleg gegeven over de “Community Right to Reclaim Land”, waarbij particulieren lokale overheden kunnen dwingen grond beschikbaar te stellen, als de grond geen duidelijke gebruikswaarde heeft en er geen concreet plan is voor het gebruik. Dit recht is 2012 ingevoerd.

In 2012 wordt ook het “Custom Build Investment Fund” geïntroduceerd. Dit was een revolving fund waarvoor £ 30 mln. Beschikbaar was gesteld voor korte termijn financiering van woningbouwprojecten in particulier opdrachtgeverschap. De nadruk lag hierbij op CPO projecten die vaak de grootste problemen hadden om financiering rond te krijgen. Met fonds kon tot maximaal 75% van de kosten worden gefinancierd en was bedoeld voor grondaankoop, planologische trajecten doorlopen, bouwrijp maken en exploitatiebijdragen.

Het is §4.1 genoemde onderzoek (Wallace e.a. 2013), wat signaleerde dat de beperkte mogelijkheden voor het verkrijgen van hypotheek het opschalen van het volume ervan hinderde, was aanleiding voor het ministerie om hypotheekverstrekkers aan te sporen actiever te worden in deze markt. In een persbericht uit september 2013 stelt het ministerie van Volkshuisvesting dat er na gesprekken met de markt 26 hypotheekverstrekkers zelf-bouwleningen verstrekken. Dit zijn vooral ‘Building Societies’ en tot op heden blijven de meeste banken terughoudend.

In hetzelfde persbericht uit 2013 worden een aantal andere maatregelen aangekondigd:

- Voor het eerst komen CPO-projecten in aanmerking voor de “affordable housing guarantee”; een waarborg systeem van de overheid om lenen voor betaalbare huisvesting goedkoper te maken.
- Er worden richtlijnen aangekondigd voor lokale overheden om de vraag naar PO te inventariseren en te faciliteren. Hierbij wordt de komst van een register weer genoemd.
- Er wordt gemeld dat de rijksoverheid met 50 lokale overheden over potentiële zelf-bouwlocaties in overleg is. Dit zou 3000 plots verspreid door de hele UK moeten opleveren.

In oktober 2013 kondigt het ministerie aan dat zelf-realisatoren vrijstelling krijgen van ‘community infrastructure levy (CIL)’. Dit is een heffing met vaste tarieven voor infrastructuur en voorzieningen, waarvan de opbrengsten niet noodzakelijkerwijs binnen het plangebied gebruikt worden. De CIL vrijstelling is maart 2014 van kracht geworden. Naast CIL bestaat ook een ‘section 106 agreement’. Dit is een set privaatrechtelijk overeengekomen afspraken waarin voorwaarden aan de ontwikkeling gesteld kunnen worden, of bijdragen overeengekomen worden, voor er een bouwtitel wordt verleend (vergelijkbaar met anterieure overeenkomst). Onderdeel van deze ‘106 agreements’ is vaak een bijdrage aan betaalbare woningen. In december 2013 wordt een drempel van minimaal 10 woningen aangekondigd voor deze section 106 bijdrage. Deze drempel is sinds november 2014 opgenomen in de overheidsrichtlijnen.

In 2014 wordt £ 150 mln. via de ‘Custom Build Serviced Plots Loan Fund’ beschikbaar gesteld voor partijen die 5 of meer bouwrijpe kavels leveren aan particulieren. Via het fonds kon een lening worden verkregen voor 75% van de te maken kosten tot oplevering van een bouwrijp kavel. De lening moest volledig worden terugbetaald bij oplevering aan de particulieren (bulk levering aan ontwikkelaars was uitgesloten). Met deze voorziening hoopt de regering grondeigenaren te stimuleren om grond te splitsen in kavels en aan particulieren uit te geven.

In juli 2014 lanceert kamerlid Richard Bacon een wetsontwerp waarbij hij aandringt op wetgeving die een zelf-bouw register verplicht stelt voor lokale overheden. Het ministerie publiceert later dat jaar een beleidsconsultatie “Right to Build: Supporting Custom and Self Build” waarin zij steun uitspreken voor het voorstel van Bacon. In de nota worden 11 ‘vanguard’ gemeenten benoemd die als proeftuin moet dienen voor de verschillende mogelijkheden van aanpak voor ‘Right to Build’.

In maart 2015 wordt de “Self-build and Custom Housebuilding Act 2015” (SBCHA) aangenomen.

Deze wet verplicht lokale overheden om:

- een register bij te houden van burgers die in aanmerking willen komen voor de koop van kavels voor individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap;
- rekening te houden met dit register bij:
 - Het ontwikkelen van ruimtelijk beleid, zoals het opstellen van een ‘Local plan’;
 - Het beschikbaar komen van eigen grond voor woningbouw;
 - Het doorlopen van juridisch planologische procedures.

De wet verplicht lokale overheden ook om PO bij grondeigenaren aan te moedigen en ze toegang te geven tot het register met geïnteresseerden.

De wet treedt april 2016 in werking. Via de ‘Housing and Planning Act 2016’ wordt de SBCHA nog aangescherpt waarbij lokale overheden verplicht worden om binnen drie jaar te voldoen aan de vraag voor PO en hier op 30 oktober verantwoording over af te leggen. Omdat in 2016 de termijn van drie jaar is gesteld zal de eerste deadline waarop dit moet gebeuren oktober 2019 zijn.

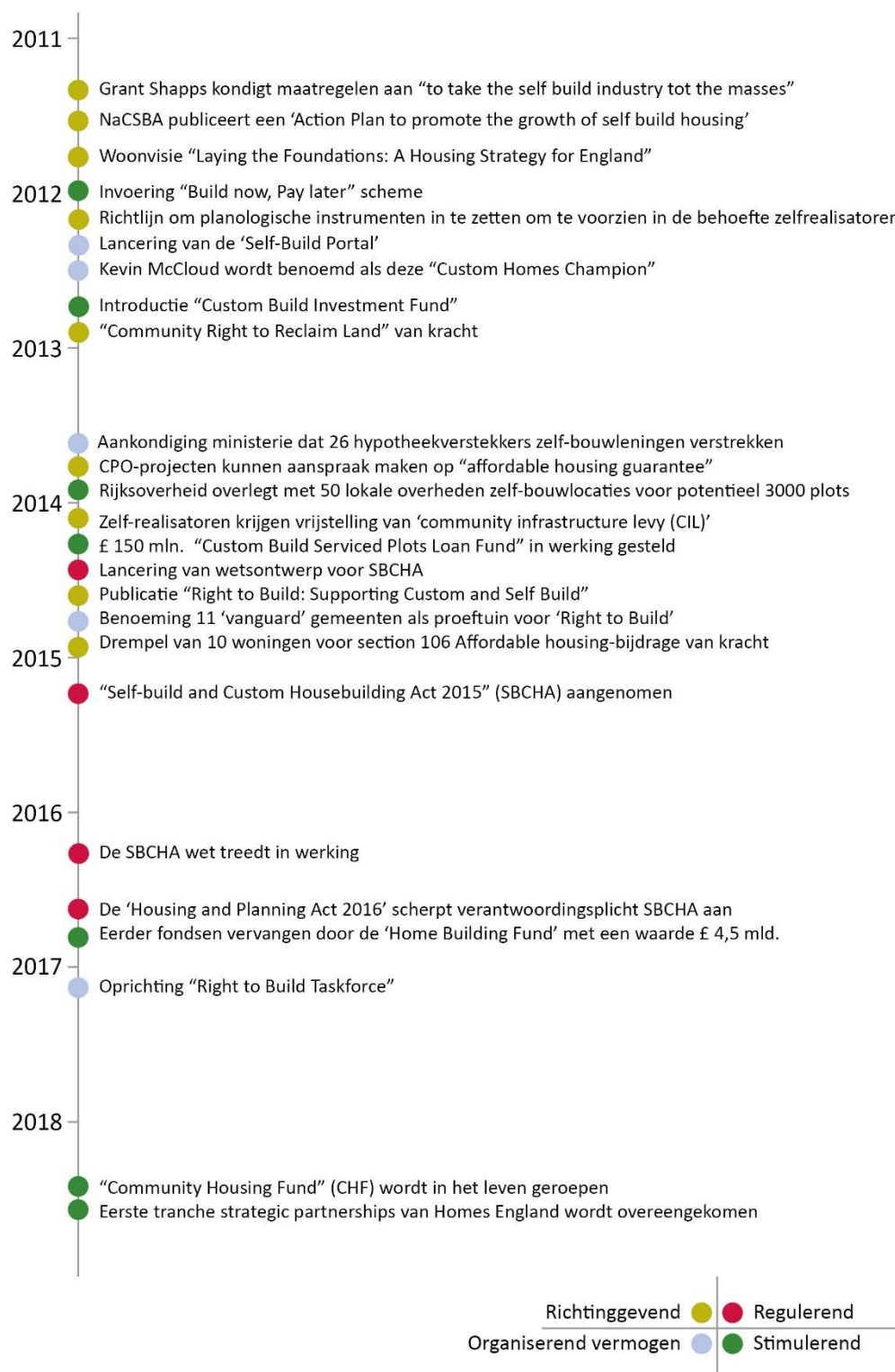
Oktober 2016 worden eerder fondsen vervangen door de ‘Home Building Fund’ met een waarde £ 4,5 mld. Dit fonds verstrekt lening voor zowel projectmatige ontwikkelaars als particulieren. Normaal is de ondergrens voor een aanvraag £ 250.000,- maar kleinere lening zijn mogelijk voor zelf-bouwkavels, afbouwcasco’s, kluspanden en innovatieve woonvormen.

In februari 2017 wordt de “Right to Build Taskforce” opgericht door NaCSBA met actieve steun van het ministerie. Het ministerie detacheert senior beleidsmedewerker Mario Wolf om directeur te worden van de Taskforce. De Taskforce heeft tot doel lokale overheden, particuliere collectieven, grondeigenaren en andere betrokken organisaties te helpen met het ontwikkelen van beleid of projecten die daadwerkelijk leiden tot de realisatie van meer woningbouw via particulier opdrachtgeverschap. Het belang van de Taskforce wordt onderstreept in de later dat jaar verschenen beleidsnota “Fixing our broken Housing market”. Hierin spreekt de regering nogmaals haar steun voor particulier opdrachtgeverschap:

“We will support custom-build homes with greater access to land and finance, giving more people more choice over the design of their home;”

In 2018 wordt het “Community Housing Fund” (CHF) in het leven geroepen door de rijksoverheid. Dit fonds beschikt over £163 mln. en verstrekt financiële bijdragen aan de opstartfase van verschillende vormen van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Het fonds wordt beheerd door Homes England; een orgaan die namens de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het aanjagen van de woningbouwproductie. Naast het CHF is Homes England ook actief bezig met het beschikbaar maken voor woningbouw van gronden van de rijksoverheid. Voor de ontwikkelingen van deze locaties kan met Homes England PPS-constructies worden aangegaan, maar de ‘strategic partnerships’ zijn tot nu toe meer gericht op ‘affordable housing’ dan op zelf-realisatie.

Onderstaand zijn de ingezette sturingsmiddelen sinds 2011 gevisualiseerd in een tijdlijn:



Figuur 11 Tijdlijn ingezette sturingsmiddelen in de Uk (eigen visualisatie)

4.3 Categorisering toegepaste instrumenten in de UK

In hoofdstuk 3 hebben we vanuit de theorie een overzicht van mogelijke sturingsmiddelen gegeven en deze ingedeeld in 4 hoofdcategorieën. Uit het historisch overzicht blijkt dat een ruim pallet van middelen is ingezet om te pogen het aandeel PO in de woningbouwproductie te vergoten. In onderstaand overzicht proberen we per categorie uit die theorie te beschouwen in hoeverre hierbinnen maatregelen zijn genomen.

I- Richtinggevende instrumenten (market shaping)

Een hoofddoel de maatregelen rond PO was de markt institutioneel veranderen. In § 3.2 staat omschreven dat dit op een aantal manieren kan.

Indirecte marktbeïnvloeding

In het geval van PO draait het vooral om de markt te verleiden om PO als een aantrekkelijke ontwikkelform te zien. Belangrijke stap hierin is geweest dat vanuit het hoogste overheidsniveau, de minister zelf en de nationale woonbeleid, een duidelijke hoge ambitie voor PO werd neergelegd: het volume verdubbelen in de komende tien jaar.

Er zijn meerder maatregelen genomen die de steun van de overheid voor PO bevestigen. Deze ondubbelzinnige steun moet bijdragen aan het vertrouwen van de markt in PO als aantrekkelijke ontwikkeloptie. Maatregelen in deze categorie zijn:

- het aandeel PO vergroten als duidelijke doelstelling opnemen in de woonvisies van 2011 (Laying the foundations: A housing strategy for England) en 2017 (Fixing our broken housing market)
- het omarmen van de Action Plan van NaCSBA om de groei van PO te bevorderen
- het benoemen van Kevin McCloud (presentator Grand Designs) als aanjager PO
- het onderschrijven en actief steunen van “the Right to Build Taskforce”

Deze steun van de centrale overheid is beleidsmatig vastgelegd in de National Planning Policy Framework. De lokale overheden hebben hier in zeer variërende mate aan bijgedragen door PO als een duidelijke doelstelling op te nemen in hun “local plans” (vergelijkbaar met structuurvisies in Nederland).

Met het benoemen van de 11 proeftuin gemeenten zijn tastbare voorbeelden in het leven geroepen die als inspiratie kunnen dienen voor andere lokale overheden.

Directe marktbeïnvloeding

Er zijn ook maatregelen genomen die PO een aantrekkelijker optie maken, door de omstandigheden waarbinnen de markt moet opereren te veranderen. Voorbeelden hiervan zijn:

- de vrijstelling van Community Infrastructure Levy (CIL) voor zelf-realistoren
- de ‘community right to reclaim land’
- drempel van minimaal 10 woningen voor een ‘section 106 affordable housing’-bijdrage
- CPO projecten in aanmerking laten komen voor een ‘Affordable Housing Guarantee’

Naast deze maatregelen kunnen zelf-realistoren hun BTW op materialen en diensten terugvorderen, maar aannemers hoeven ook geen BTW in rekening te brengen voor werkzaamheden aan een nieuwbouwwoning. In feite moet alle nieuwbouw van deze regeling kunnen profiteren en niet alleen PO.

Bij deze directe maatregelen ligt is de scheidingslijn met stimulerende maatregelen dun. Sommige leveren immers direct een financieel voordeel voor de initiatiefnemer op. Om zo dicht mogelijk bij

de theorie van Adams & Tiesdell te blijven is er toch voor gekozen om deze maatregelen onder 'direct richtinggevend' te scharen omdat dit maatregelen zijn die de generiek context veranderen om PO aantrekkelijker te maken, en niet zozeer een directe bijdrage vanuit de overheid aan een project zijn.

II- Regulerende instrumenten

Met de invoering van de Self-build and Custom Housebuilding Act is er daadwerkelijk regulerende wetgeving ingevoerd om het aandeel PO te bevorderen. De wetgeving legt in eerste instantie vanuit de rijksoverheid vooral regels op aan lagere overheden, maar deze moeten lokale sturingsmiddelen inzetten om aan de wetgeving te voldoen. Dit kan door bijvoorbeeld door eigen grond uit te geven aan particulieren maar ook door verplichte percentages PO op te leggen aan marktpartijen in planologische procedures. Onderstaand wordt beschouwd hoe de 'zeven keuzes voor regulerende instrumenten' van Adams en Tiesdell, zijn gemaakt voor deze wetgeving.

Het is uiteraard een **publiekrechtelijk** instrument die voor iedereen gelijk is, die uit eindelijk wel moet leiden tot privaatrechtelijke overeenkomsten over realisaties.

De wet heeft een zeer **directief** karakter. Er worden verplichtingen aan lokale overheden gesteld en niet zozeer beperkingen:

- De lokale overheden *moet* een register bij houden;
- Hier *moet* rekening mee gehouden worden in ruimtelijk beleid;
- Hier *moet* rekening mee gehouden worden bij het beschikbaar komen van eigen grond;
- Hier *moet* rekening mee gehouden worden bij het doorlopen van planologische procedures;
- Hier *moet* na drie jaar verantwoording over afgelegd worden.

Interessant is dat in de wetgeving niets is opgenomen over sancties bij het niet voldoen aan de verplichtingen in de wetgeving. De eerste periode waarover de vraag in beeld gebracht moest worden eindigde 31 oktober 2016. Vervolgens hebben autoriteiten 3 jaar om aan die gemeten vraag te voldoen. In 31 oktober 2019 is dus de eerste deadline waarbij lokale overheden aangesproken kunnen worden op het niet voldoen aan de vraag van het register. Er zijn dan ook nog geen praktijk voorbeelden die een beeld geven van hoe deze verantwoordingen worden beoordeeld, en er is nog geen beeld van ingezette sancties bij het niet voldoen aan de vraag.

Hoewel de wet uiteindelijk tot doel heeft te beïnvloeden welke actor woningen realiseert, stelt de wet in eerste instantie eisen aan het handelen van de lokale overheden. De wetgeving legt geen directe verplichtingen of beperkingen op aan marktpartijen, maar beïnvloed de markt door de verplichtingen die het oplegt aan lokale overheden en de rechten die het particulieren geeft. In deze zin is de wet te typeren als **regulerend van handelingen** en niet van actoren.

De wet is toegespitst op één specifiek fase van een ontwikkeling, namelijk wie ontwikkeld een project. Pas als deze stap doorlopen is kan verdere planontwikkeling plaatsvinden en hiermee heeft de wetgeving een **sequentieel** karakter.

De wet is een duidelijk voorbeeld van een poging op een bepaalde **controle** over een situatie te krijgen, namelijk wie krijgen beschikking over potentiële bouwkvavels, maar er is geen sprake van een onacceptabel verschijnsel wat via wetgeving moet worden uitgebannen. Projectmatig ontwikkelen wordt via deze wet niet verboden.

Er is een verantwoordingsplicht opgenomen in de wet maar eventuele sancties bij tekortkomingen zijn niet opgenomen. Particulieren die zich benadeeld voelen doordat lokale overheden onvoldoende aan de eisen voldoen staan wel sterker bij beroepszaken. Er lijkt dus duidelijk sprake van een **vrijwillige handhaving** die afhankelijk is van het initiatief van benadeelden, tenzij de

rijksoverheid besluit structureel sancties te gaan opleggen aan alle lokale overheden die in hun verantwoording onvoldoende hebben gepresteerd.

Tot slot kan worden gesteld dat de wet een duidelijk **casus specifiek** karakter heeft. Regels zijn niet eenduidig en gelijk voor iedereen. In hoeverre een lokale overheid heeft voldaan aan de eisen uit de wet is discutabel en kan hiermee het karakter van een onderhandeling krijgen.

In onderstaande tabel is de aard van de wet gevisualiseerd volgens de keuzes van Adams & Tiesdell. Ondanks dat het streven de wetgeving is om bij een meer 'Europese' verdeling van de actoren in de woningmarkt te krijgen, heeft het ingezette instrument een zeer Angelsaksisch karakter.

Angelsaksisch karakter	Keuze	Rijnlandskarakter
Wetgeving en regelgeving	Publiek ↔ Privaat	Minnelijk overeengekomen contracten
Beperkende voorwaarden	Preventief ↔ Directief	Resultaatsverplichtingen
Eisen stellen aan hoe handelingen verricht worden	Activiteiten ↔ Actoren	Eisen stellen aan de actoren die handelingen verrichten
Elk stap en discipline los beoordelen	Volgordelijk ↔ Geïntegreerd	Geïntegreerde beoordeling van het geheel
Regels die pogen situaties onder controle te krijgen	Beheersing ↔ Preventie	Regels die ongewenste situaties willen voorkomen
Tegen schendingen van de regels zijn sancties mogelijk	Handhaving Vrijwillig ↔ Verplicht	Tegen schendingen wordt automatisch opgetreden
Casus specifiek regels bepalen	Specifiek ↔ Generiek	Generieke regels die voor iedereen gelden

Tabel 4: Keuzes in regulering bij Self Build and Custom Housing Act

III - Stimulerende instrumenten

Meerdere van de sinds 2011 ingezette middelen zijn te typeren al 'stimulerend'. In §3.4 zijn hiervoor vier categorieën gedefinieerd:

Directe ingrepen door de overheid zelf

De directe ingrepen van de rijksoverheid bestaan nu uit gronden die vrijvallen voor woningbouw, beschikbaar stellen aan particulier opdrachtgeverschap. In enkel gevallen gaat de rijksoverheid verder door via de 'strategic partnerships' van Homes England te participeren in de ontwikkeling. Lokale overheden stellen hun kavels veelal via een ontwikkelende partij beschikbaar voor PO maar enkele lokale overheden hebben, geïnspireerd op Nederlandse modellen, zelf kavels verkocht via 'plot shops'.

Risico beperkende middelen

Sinds 2011 vaart de rijksoverheid een stabiele koers die beleidsmatig ondersteund. Er zijn concrete maatregelen die financiële risico's beperken wanneer via PO ontwikkeld wordt, zoals de 'Build Now, Pay Later' regeling.

Om de risico's in planologische procedures te beperken dringt de planning policy er bij lokale overheden op aan dat kavels die beschikbaar komen voor PO, worden geleverd met 'outline planning permission', waarin bestemming en de eisen die dit stelt aan voorzieningen zijn onderbouwd. De zelf-realisator heeft dan voor zijn bouwtitel alleen nog een zogenaamde 'reserved matters'-aanvraag nodig waarin de specifieke details voor zijn bouwplan staan. Als de outline planning permission ook vergezeld gaat met een lokale 'design code' kan de realisator vooraf goed de haalbaarheid zijn aanvraag inschatten.

Organiseren van nieuwe financieringsmogelijkheden

Problemen met het verkrijgen van financiering is door de overheid erkent als één van de voornaamste problemen voor particuliere opdrachtgevers. Hiervoor is in eerste instantie de Custom Build Investment Fund geïntroduceerd, die later is vervangen door de Custom Build Serviced Plots Loan Fund (CBSPLF). Beide waren als revolving funds ingezet en moesten het gat dichten dat ontstond door de afwezigheid van geschikte producten bij de reguliere geldverstrekkers. Inmiddels zijn er, mede onder druk van de overheid, verscheidene producten beschikbaar bij geldverstrekkers die vaak gunstigere rentetarieven berekenen dan de CBSPLF (Hogenes 2016). De specifieke fondsen voor PO zijn stopgezet en opgegaan in een generiek 'Home Building Fund', die leningen voor alle vormen van woningbouw verstrekt om de woningbouwproductie als geheel te stimuleren. PO heeft binnen deze regeling speciale toelatingseisen om te zorgen dat particulieren ook in aanmerking kunnen komen voor een lening via dit fonds.

Speciaal voor CPO-projecten met betaalbare woningen is er de 'Affordable Housing Guarantee' omdat het onderpand en het proces binnen CPO voor geldverstrekkers een veel groter risico vormt dan bij individueel particulier opdrachtgeverschap.

Financiële bijdragen vanuit de overheid

Naast de mogelijkheden om geld te lenen en de vrijstellingen van een aantal heffingen, is er voor collectief particulier opdrachtgeverschap ook een mogelijkheid voor een directe financiële bijdrage vanuit de overheid via de 'community Housing Fund'.

IV - Organiserend Vermogen (Capacity building)

In het actionplan van 2011 wordt al erkent dat het vergoten van kennis en competenties van zowel de particulieren zelf als de marktpartijen waarmee zij werken een essentieel onderdeel moet zijn van de maatregelen. Hiervoor zijn een aantal concrete maatregelen genomen:

- Het inrichten van de 'self-build portal'.

Doel van deze portal is potentiële zelf-ontwikkelaars te ondersteunen met informatie en advies over het hele proces van zelf-realiseren. De portal is specifiek gericht op particulieren. De portal promoot het register en geeft uitleg hoe hier gebruik van te maken. Voor echte directe verbindingen naar leveranciers, bouwers of geldverstrekkers is de site van marktpartij Buildstore krachtiger.

- Inrichten van de 'Right to Build taskforce'.

De taskforce is gericht op zowel overheid, markt als particulieren en raakt aan alle aspecten van het vergroten van organiserend vermogen. Ze organiseren bijeenkomsten en reizen naar (buitenlandse) referentieprojecten om perspectieven te bieden voor de mogelijkheden van PO. Ze onderhouden een netwerk van experts die adviezen kunnen uitbrengen, en brengen partijen die elkaar kunnen helpen bij elkaar. Ze doen onderzoeken en produceren hiermee data over de sector. Richting lokale overheden bieden ze veel steun en advies over hoe ze PO kunnen implementeren. Het echte lobby werk is meer een taak van branche vereniging NaCSBA zelf.

- The 'right to build toolkit'.

Dit is de informatie- en adviesite van de Taskforce en is echte netwerk site voor professionals; ontwikkelaars, grondeigenaren, architecten, financiers, collectieven maar ook expliciet lokale overheden. Hier is informatie te vinden over evenementen, publicaties, ontwikkelmodellen en case studies. Er staan links naar experts die (tegen betaling) adviezen kunnen uitbrengen.

- Het benoemen van 11 'Right to Build Vanguard' gemeenten

Door deze gemeenten te benoemen als proeftuin gemeenten kan er een ervaring worden opgebouwd met 'best-practices', maar ook kennis van valkuilen. De Vanguard gemeenten kunnen bij succesvolle resultaten andere lokale overheden inspireren en hiermee het institutionele denken over PO beïnvloeden.

4.4 Analyse toegepaste sturingsmiddelen

In onderstaande tabel staan de belangrijkste ingezette sturingsmiddelen samengevat naar categorie. Dit zijn maatregelen die overheidswege ingezet zijn. Bij het Organiserend Vermogen zijn dit middelen die in samenwerking met de markt worden ingezet.

Richtinggevend	Regulerend
<i>Indirect</i> - PO als doelstelling in Housing strategies - PO-beleid verankeren in National Planning Policy - Promotie PO door taskforce en PO-aanjager <i>Direct</i> - vrijstelling CIL - minimum drempel voor section 106 AH-bijdrage - Community right to reclaim land - 'Affordable Housing Guarantee' toegankelijk maken voor CPO	Self-Build and Custom Housing Act: - verplicht register om vraag in beeld te brengen - verplicht rekening houden met register bij opstellen ruimtelijk beleid - bij gronden beschikbaar stellen verplicht rekening houden met register - Inspanningsverplichting om procedures te stroomlijnen voor particulieren
Organiserend Vermogen	Stimulerend
- Experimenteren met proeftuin gemeenten - Right to build taskforce: netwerkbuilding, informatie, advies en inspiratie - self-build portal - Right to Build toolkit	- Gronden beschikbaar stellen, zo mogelijk met outline planning permission en design codes - Strategic partnerships Homes England - 'Build now, pay later' regeling - Home Building Fund (en voorlopers) - Community Housing fund

Tabel 5: Toegepaste sturingsmiddelen in UK sinds 2011 voor opschaling PO

Heurkens, Adams & Hobma (2015) stellen dat de bewuste inzet van richtinggevende, regulerende en stimulerende middelen in combinatie met het vergoten van het organisatie vermogen, overheden in staat stellen de parameters van private ontwikkelingen en investeringsbeslissingen te beïnvloeden. We kunnen constateren dat dat om een vergroting van het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de UK te bereiken, hier aan wordt voldaan omdat er duidelijk sprake is van een inzet van een combinatie van middelen en op organiserend vermogen.

In hetzelfde onderzoek wordt ook gesteld dat de inzet van een instrument invloed heeft op de overige instrumenten. Er is dus niet sprake van een vooraf bepaalde statische strategie die door de jaren heen wordt geïmplementeerd wordt, maar een proces die zich door de jaren heen ontwikkelt als gevolg van wisselwerking tussen overheid en markt. Een ingezette maatregel leidt tot een bepaald handelen die weer invloed heeft op de effectiviteit van andere instrumenten. Naar mate de markt zich aanpast veranderen de beleidsmatige behoeften en hiermee ook de wenselijke sturing en bijbehorende instrumenten. Ondanks dat de maatregelen dus moeilijk los te beoordelen zijn, is onderstaand toch gepoogd per categorie op basis van de theorie, voorafgaand op de empirische resultaten, te beschouwen wat de verwachting over de effectiviteit van de maatregelen zijn.

Richtinggevende maatregelen

De basis voor de richtinggevende maatregelen wordt gelegd als in de housing strategy van 2011 de doelstelling wordt geformuleerd om PO een mainstream ontwikkelmethodiek te maken. Adams & Tiesdell (2013) benoemen een aantal variabelen die de effectiviteit van een richtinggevende maatregel beïnvloeden; inhoud, autoriteit, middelen en draagvlak.

Door de problemen met de huidige woningmarkt helder in beeld te brengen wordt de noodzaak overtuigend en helder in beeld gebracht. Dit wordt onderbouwd met cijfers over woningbouwproductie maar ook met cijfers over de vraag naar PO. De rijksoverheid heeft een grote autoriteit, wat de geloofwaardigheid van de ambities groot maakt. Het feit dat deze ambities bij verandering van politieke kleur overeind zijn gebleven, betekent dat er sprake is van groot maatschappelijk draagvlak. Dit grote draagvlak vergoot het vertrouwen in de houdbaarheid van de gekozen richting. Over de middelen die een rijksoverheid ter beschikking heeft bestaan weinig twijfels, wat vertrouwen geeft dat richtinggevende maatregelen ook ondersteund zullen worden met stimulerende middelen. De duidelijke, consequente visie van de rijksoverheid om meer woningen via PO te willen realiseren, met een maatschappelijke gedragen onderbouwing, vormt een krachtig instrument.

Dit richtinggevende beleid wordt ondersteund met maatregelen die het klimaat rond PO gunstig beïnvloeden. Met de invoering van de 'community right to reclaim land' wordt een middel ingevoerd dat zowel druk zet op lokale overheden om duidelijkheid te scheppen over de toekomst van gronden, en consumenten een middel geeft om ze aan te wenden voor PO als dit niet gebeurt. Dit adresseert direct het grootste obstakel voor PO: het beschikbaar komen van gronden.

De aanpassingen in de regelingen voor heffingen en bijdragen ten gunste van PO laat zien dat de overheid echt achter de groei van deze sector staat en kunnen bijdragen aan het zien van PO als een aantrekkelijke ontwikkelmethode.

Regulerende maatregelen

Dat bovengenoemde beleidsmatige ambities verankerd zijn in de SBCHA wetgeving is een enorme stap in het operationaliseren naar concrete resultaten. Met het invoeren van deze wetgeving is een tastbaar effect op de markt te verwachten.

Toch bevat de wetgeving de nodig kwetsbaarheden die hier afbreuk aan kunnen doen. Ten eerste is er sprake van beleid van de centrale overheid die verdere invulling overlaat aan lokale overheden. Hierbij zijn er de nodige vrijheden. Lokale overheden kunnen zelf meerdere randvoorwaarden bepalen voor de inschrijving in het register zoals:

- ze mogen een honorarium in rekening brengen, en zelf hiervan de hoogte bepalen
- ze mogen eisen stellen aan een inschrijving zoals 'een lokale binding' van de inschrijver
- ze mogen inschrijvers vragen of zij over voldoende financieringsmogelijkheden beschikken

De verplichting om aan de vraag uit het register tegemoet te komen, kan door lokale overheden als een bedreiging worden gezien, als zij zelf verwachten moeite te krijgen met het faciliteren van de vraag. De randvoorwaarden kunnen dan dusdanig ingevuld worden dat ze inschrijvingen ontmoedigen. Verder zijn lokale overheden zelf verantwoordelijk voor het kenbaar maken van het register. Dit kan er toe leiden dat lokale overheden proberen inschrijvingen juist te ontmoedigen door weinig ruchtbaarheid aan het register te geven.

Naast hoe lokale overheden omgaan met de inschrijvingen is in de wetgeving niet heel concreet gemaakt hoe 'het rekening houden met het register' moet worden ingevuld. De wet spreekt van "regarding the register when carrying out the functions mentioned in subsection (4)".

Deze taken worden als volgt gedefinieerd:

- planologische besluiten (planning)
- volkshuisvestelijke besluiten (housing)
- verkoop van eigen grond (disposal of land of the authority)
- besluiten rond herontwikkeling (regeneration)

Hoe het 'rekening houden met' bij deze taken wordt ingevuld is niet nader gespecificeerd.

De grootste kwetsbaarheid zit dan ook in de handhaving. Er is een verantwoordingsplicht opgenomen maar het is nog onbekend hoe hier door zowel lokale als centrale overheid mee zal worden omgegaan. De eerste verantwoordingsplicht, waarbij moet worden aangetoond dat in de vraag van het register is voorzien, is in oktober 2019. Er is nog geen zicht op welke sancties volgen indien niet wordt voldaan aan de richtlijnen uit de wet. Een voorbeeld van een dergelijke verantwoording is te vinden in bijlage A.

Stimulerende maatregelen

Uit §4.1 blijkt dat beschikbaarheid van gronden als grootste obstakel ervaren wordt door aspirant zelf-realisatoren. Het beschikbaar stellen van gronden door de overheid zou dus een zeer effectieve maatregelen moeten zijn, als dit ook werkelijk in significante volumes gebeurt. Door zelf te participeren in grotere gebiedsontwikkelingen houdt de overheid meer controle over de daadwerkelijke invulling.

Uit §4.1 blijkt ook dat naast beschikbaarheid van grond financiering als een grote barrière gezien. Dat recentere onderzoeken niet de stelling van Wallace e.a. (2013) ondersteunen dat dit de het grootste obstakel zou zijn, is deels te verklaren doordat de ingezette maatregelen al effect hebben op het probleem in de markt. Hiermee is de aanpak van het financieringsprobleem een duidelijk voorbeeld van een adaptieve strategie bij de inzet van sturingsmiddelen. Het neerzetten van een sterke beleidsmatige wens om het aandeel PO in de woningbouw te vergroten in 2011 werd kracht bijgezet door daadwerkelijk financiële middelen beschikbaar te stellen: de inrichting van de Custom Build investment fund in 2012. Gelijktijdig werd op hoog niveau het gesprek aangegaan met geldverstrekkers over hun rol bij zelf-realisatie projecten (een organiserend vermogen maatregel). Deze gesprekken hebben weer geleid tot meer producten voor PO bij reguliere geldverstrekkers, met name de Building Societies. Het daadwerkelijk verkrijgen van een hypotheek is voor veel gevallen nu niet meer het grootste probleem. De rentetarieven zijn nog steeds wel hoog, en het aantal commerciële banken die producten aanbiedt blijft beperkt, maar toch is de marktsituatie dusdanig aangepast dat de overheid het verantwoord vond om de voorzieningen, met enkele aanpassingen voor PO, onder te brengen bij het generieke Home Building Fund, die beschikbaar is voor alle vormen van woningbouwontwikkeling.

Onderzoek van Heywood (2016) laat zien dat voor CPO-projecten financiering van het project niet het grootste obstakel blijkt te zijn maar er wel een chronisch tekort is aan "seed-corn funding". Dit gaat om financiering van de prille opstart fase van een collectief project zoals het vormen van het collectief, een plan van aanpak maken, financieringsmogelijkheden onderzoeken, planologische opgave inventariseren, en andere stappen die gemaakt moeten worden voordat überhaupt een grondbieding kan worden gedaan. De invoering van de 'Community led Housing Fund' adresseert juist dit probleem wat een belangrijke steun inde rug voor CPO-initiatieven kan bieden.

Organiserend Vermogen

In §3.5 zijn er vier aandachtsgebieden voor het vergoten van organiserend vermogen benoemd: heersende beeldvorming en cultuur, kennis van de markt, netwerken ontwikkelen en competenties en expertises vergoten (Adams & Tiesdell 2013). Door NaCSBA, een belangenorganisatie uit de markt, te vragen om een actieplan op te stellen en ze ook te betrekken bij het oprichten van een

taskforce, heeft de overheid gepoogd om als onderdeel van de markt op te treden en hier niet buiten te staan. De directeur van de taskforce legt verantwoording af aan een bestuur met vertegenwoordigers uit ambtelijke organisaties, maar alle experts zijn afkomstig uit de markt. Met het organiseren van workshops, trainingen en organiseren van excursies wordt gewerkt aan beeldvorming veranderen, netwerken uitbreiden en kennis vergoten. Partijen die nu al intenties hebben om actief met PO te gaan werken zullen hier dankbaar gebruik van maken, maar het is de vraag in hoeverre je hiermee ook actoren bereikt die wat minder open staan voor een cultuurverandering. Met de benoeming van de Vanguard Authorities, is er bij een groep overheden een verantwoordelijk neergelegd om actief te gaan experimenteren, wat moet leiden tot geslaagde praktijk voorbeelden of juist lessen voor verbetering. Geslaagde praktijkvoorbeelden kunnen als een verleidend perspectief dienen voor partijen die nog sceptisch tegenover PO staan. Met de Self-Build portal en Right to Build Toolkit zijn duidelijk middelen geboden om expertises te vergoten en informatie te bundelen. De Toolkit en Taskforce bieden ook mogelijkheden om partijen bij elkaar te brengen, en het goed ontwikkelen van een netwerk is essentieel voor groei van de sector.

4.5 Conclusies over te verwachten effecten

In de literatuur is er consensus over de aanname dat de vraag naar PO groter is dan het aanbod en dat er dus potentie is voor groei mits voldoende barrières worden weggenomen.

Via de diverse woonvisies en persberichten heeft het rijk een duidelijke visie neergelegd het volume aan woningbouw via PO te vergroten. De visie is ondersteund met enkele ingrepen die de institutionele context wijzigen op het gebied van heffingen en grondrechten. Beleidsmatige visies die pogen op individuele ontwikkelingen te sturen kunnen in een sterke markt effectief zijn als ondersteund worden door wetgeving (Adams & Tiesdell 2013). Hier is invulling aan gegeven met de SBCHA, waarbij wel een drietal zwakten zijn gesignaleerd:

- manier van inrichting en publicatie biedt overheden vrijheden die misbruikt kunnen worden om barrières voor inschrijvingen op te werpen
- invulling van het 'rekening houden met het register' is nog weinig concreet
- manier van handhaving en eventuele sancties zijn nog onduidelijk

De SBCHA is een de krachtigste maatregel die de grootste barrière voor zelf-realisatoren duidelijk adresseert: het beschikbaar komen van grond. Bij goed functioneren zou van deze wet dus een grote impact te verwachten zijn.

Is de markt nog zwak, dan zijn er aanvullende stimulerende maatregelen nodig. De 'zwakte' van de markt zit niet in de vraag, maar (deels) wel in de financieringsmogelijkheden en in het organiserend vermogen. De meeste 'stimulerende' sturingsmiddelen zijn dus terecht gericht op financieringsmogelijkheden. Ook bij directe context ingrepen zijn maatregelen doorgevoerd die businesscases voor PO haalbaarder zullen maken.

De maatregelen die genomen in het kader van 'organiserend vermogen' zijn grotendeels gericht op kennis en competentie vergroting van de actoren die al actief betrokken zijn. Wat nog erg mager ingevuld lijkt is het veranderen van de beeldvorming op een grotere schaal. Die lijkt nu erg afhankelijk van pioniers die goede voorbeelden moeten leveren.

Concrete maatregelen om de planologische procedures aan te pakken zijn er niet. Wel zijn in de National Planning Policy een aantal richtlijnen opgenomen die gemeenten aansporen om zich positief op te stellen tegenover PO. Volgens de SBCHA moet bij het opstellen van planologische en

volkshuisvestelijk beleid rekening gehouden worden met de vraag conform het register, zoals ook bij het beschikbaar stellen van eigen grond. Deze maatregel zijn hiermee geheel gericht op het beschikbaar krijgen van gronden, niet op de complexiteit van de planologische procedures die een potentiële zelf-realisator moet doorlopen. Het ontbreekt nog aan praktische methoden en instrumenten, die lokale overheden houvast bieden hoe ze de beleidsambities moet realiseren. Een voorbeeld is dat veel overheden nog worstelen met de vraag hoe ze een zelf-realisator een vorm van 'planning permission' kunnen geven waarbij enerzijds veel van de ingewikkelde ruimtelijke verantwoordingen zoals milieu, flora en fauna, externe veiligheid al zijn afgehandeld, maar de echte vorm en massa van de woning nog onbekend is. Neighbourhood and Local Development Orders (NDO's & LDO's) zouden ook kunnen bijdragen door een planologisch kader neer te leggen voor meerdere PO-kavels, naar het model van een Nederlands bestemmingsplan, maar planning authorities in de UK hebben hier nog weinig ervaring mee.

Conclusie is dat met het pakket aan sturingsmiddelen ingezet tussen 2011 en 2019 er een concrete verbetering te verwachten is in het beschikbaar komen van bouwgrond of afbouwcasco's bestemd voor zelf realisatie. De financieringsmogelijkheden zouden ten opzichte van 2011 verbeterd moeten zijn, waarmee de twee primaire barrières voor zelf-realisatoren zijn geadresseerd.

In § 3.5 constateerden we dat de effectiviteit van andere sturingsmiddelen altijd afhankelijk is van het vermogen en de wil van de mensen en organisaties om deze te implementeren. Een inventarisatie van de ingezette middelen laat niet direct middelen zien die dit voldoende adresseren. Er worden instrumenten ingericht waar informatie gehaald kan worden maar er ontbreken maatregelen die een boodschap actief brengen. Hierdoor blijft het bereik van de maatregelen beperkt. Een echt plan van aanpak om heersende beeldvorming te veranderen ontbreekt. Dit kan een belemmering vormen voor de opgave.

Zijn deze nieuwe mogelijkheden voldoende bekend? Zijn partijen al voldoende overtuigd van de voordelen van PO? Beschikken alle actoren over voldoende vaardigheden om schaalvergroting mogelijk te maken? En in hoeverre hebben de lokale overheden hun instrumentarium op orde om hier mee om te gaan?

Via het empirische deel van dit onderzoek proberen we een beeld te krijgen in hoeverre de primaire maatregelen inderdaad effecten hebben gehad die mogelijk bijdragen aan het aandeel PO en in hoeverre een tekort aan organiserende vermogen hier nog belemmeringen in opwerpt.

5. Empirisch onderzoek

5.1 Onderzoeksmethode

De effectiviteit van verschillende sturingsmiddelen is niet objectief te meten. Hiervoor is de totstandkoming van woningbouwontwikkeling een te complex proces, met teveel actoren en omgevingsparameters. Voor de daadwerkelijke woningbouwproductie zijn wel kwantitatieve cijfers te genereren die een hoge mate van objectiviteit hebben, hoewel zelfs deze cijfers niet een directe meting zijn. Deze kwalitatieve resultaten worden behandeld in §5.2. Deze cijfers geven een kwantitatief beeld van de omvang van het probleem in de loop van de tijd, maar geven nog geen inzicht in welk aandeel de sturingsmiddelen hierin gehad hebben. Er zijn eenvoudigweg te veel andere variabelen die de cijfers beïnvloeden. Bovendien wil dit onderzoek antwoord geven op *welke* maatregelen effectief waren en waarom.

De geringe objectiviteit, meetbaarheid en voorspelbaarheid betekent dat deze onderzoeksvraag vraagt om een interpretatieve benadering (De Lange e.a. 2011). Omdat het tot stand komen van woningbouw via PO afhankelijk is van meerdere actoren, is de kans groot dat de perceptie hiervan zal verschillen per actor. Ook kunnen er grote verschillen ontstaan doordat de diverse vormen van particulier opdrachtgeverschap andere barrières te overwinnen hebben. Daarom is gekozen om door middel van diepte interviews met verschillende stakeholders betrokken bij particulier opdrachtgeverschap, een genuanceerd beeld te krijgen van hun visie op de mogelijkheden tot opschalen van de zelf-realisatiemarkt. Waar zien zij de belemmeringen en kansen en hoe ervaren zij de bijdrage van de genomen beleidsmaatregelen hierin?

Omdat er een grote variëteit in de vormen van PO is, die weer de ervaringen kunnen beïnvloeden zijn de interviews (met uitzondering van de taskforce) gekoppeld aan een specifieke casus, zodat de resultaten in perspectief met specifieke vormen van PO en projectfasen te beoordelen zijn.

Met deze benadering is gekozen om specifieke lessen te trekken uit de ervaringen van deze stakeholders en hun casussen, met een variëteit aan omstandigheden, boven het trekken van generiek conclusies gebaseerd op een grote kwantiteit aan metingen.

Stakeholder interviews	markt	overheid	consument	vrije kavels	afbouw casco's	collectieve opdrachtgeving	appartement	Grondgebonden	co-housing
Goldcrest Land. Project: Atheldene Road, Earlsfield, London	x				x		x		
Unboxed. Project: Blenheim Grove, Peckham	x				x			x	
Graven Hill Development Company. Project: Graven Hill Village, Bicester		x		x	x		x	x	
York City Council. Project: Gebiedsontwikkeling York Central + en losse restkavels		x		x	x		x	x	
K1 Co-housing. Project: Marmalde lane, Cambridge			x			x	x	x	x
OWCH (Older Womens Co-housing). Project: New Ground, High Barnet, London			x			x	x		x
Right to Build taskforce. Project: Promotie van de gehele zelf-realisatie-sector	x	x		-	-	-	-	-	-

Tabel 6 Overzicht afgenomen interviews naar aard stakeholder en type casus

Alle geïnterviewden zijn al op een manier actief met PO bezig. Deze keuze is in de eerste plaats gemaakt omdat de aanname is gedaan dat de informatie uit een interview met iemand die zich met PO bezighoudt, meer oplevert dan een interview met iemand die zich niet met PO bezig houdt. In de tweede plaats is er ook het praktische probleem dat het niet eenvoudig is om stakeholders te achterhalen die wel PO overwogen hebben maar er bewust *niet* voor gekozen hebben.

De centrale onderzoeksvraag is of we, op basis van de sinds 2011 in het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen, lessen trekken over welke sturingsmiddelen effectief zijn om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw te vergoten, en in hoeverre deze en in hoeverre zijn deze transfereerbaar naar Nederland. Om de effecten in de UK te achterhalen zijn de stakeholders zijn in de interviews drie hoofdvragen gesteld:

1 - Wat was jou motivatie om actief te gaan werken met particulier opdrachtgeverschap?

Bij de motivatie vraag worden stakeholders gevraagd om terug te kijken naar keuzes die ze al gemaakt hebben en de elementen die hier een rol bij hebben gespeeld. Deze vraag genereert dus vooral uitkomsten over positieve parameters bij onderzoek naar opschaling van het aandeel PO. De parameters kunnen los staan van de genomen beleidsmaatregelen.

2 - Wat heb jij binnen dit proces gehad aan beleidsmaatregelen op het gebied van PO?

Deze vraag dwingt de geïnterviewde zich te richten op de beleidsmaatregelen, die centraal staan in het onderzoek. De vraag biedt twee lagen van uitkomsten die relevant zijn voor het onderzoek

- welke maatregelen worden herkent?
- welke hebben bijgedragen?

In de antwoorden is hier meer ruimte om aan te kunnen geven welke maatregelen *niet* hebben bijgedragen of zelfs een negatief effect hebben.

De laatste vraag blijkt vooruit:

3 - Waar zie jij kansen voor het opschalen van het volume van particulier opdrachtgeverschap?

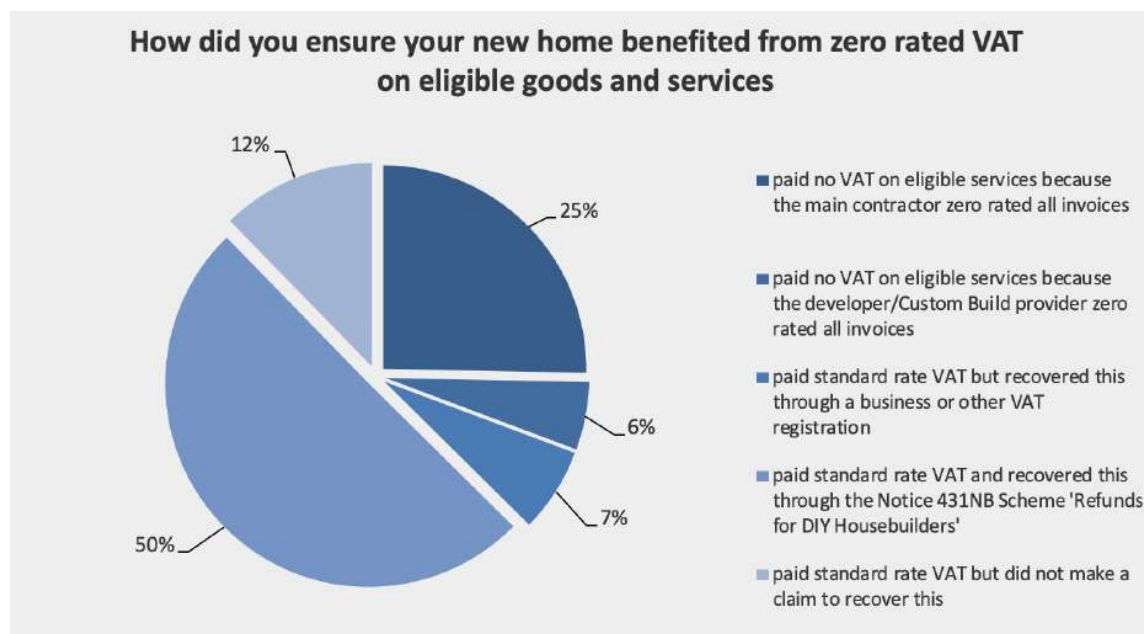
Deze vraag biedt kansen om aan te geven wat er anders zou moeten aan maatregelen die genomen zijn, maar ook welke maatregelen ontbreken.

5.2 Kwantitatieve analyse

Om het effect van de ingezette sturingsmiddelen te beoordelen kan in eerste instantie naar de daadwerkelijke productiecijfers gekeken worden. Dit is uiteindelijk de resultante waarop gestuurd wordt. Helaas wordt de vorm van opdrachtgeverschap, in tegenstelling tot in Nederland, in de UK nergens geregistreerd. Er is dus geen database beschikbaar met werkelijk realisatiecijfers van woningen via particulier opdrachtgeverschap. Er zijn twee meetmethodes om toch een beeld te krijgen van het volume 'custom & self build' woningen.

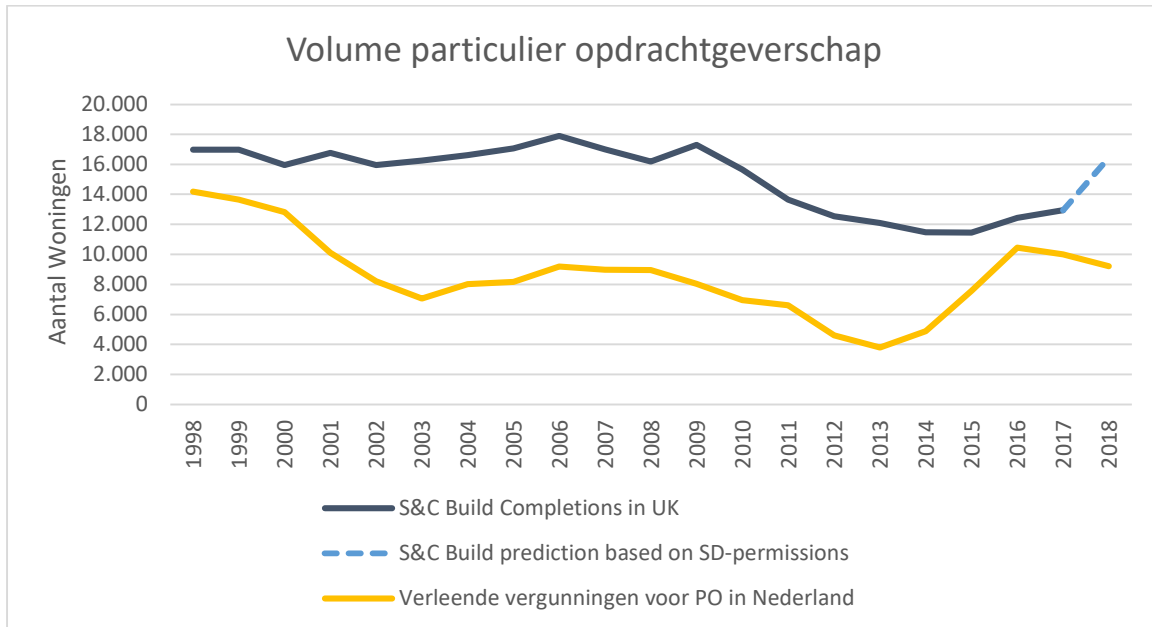
Het bedrijf 'Planning Pipe' verzamelt data van alle bouwaanvragen in de UK en in samenwerking met 'Future' (een uitgever van vakbladen over woningbouw) genereren zij overzichten van alle 'single dwelling' bouwvergunningen. Bouwvergunningen voor één woning betekent niet per definitie dat dit een PO-project is waar de consument de opdrachtgever was en CPO projecten zullen hier juist buiten vallen. Toch is het een goede indicator van de trends in het volume zelf-bouw.

'Homebuilding and Renovating' (H&R), een blad van Future, doet het meest uitgebreide onderzoek naar de grote van de markt voor particulier opdrachtgeverschap. Dit doen ze op basis van gegevens van de belastingteruggave. Doordat een particulier bij zelf-realisatie recht heeft op VAT (BTW) teruggave voor ingekochte materialen en diensten kan hier uit dus ook een beeld van het volume van de productie worden opgemaakt. De exacte cijfers voor teruggave op basis van deze regelgeving, zijn op te vragen bij de belastingdienst. Probleem is alleen dat niet iedereen van deze regeling gebruik maakt omdat ingehuurde aannemers vaak zelf al beroep doen op deze regeling en dan nooit de VAT in rekening brengen bij de particulier. H&R doen jaarlijks onderzoek naar het aandeel particulieren wat beroep doet op VAT-teruggave. Op basis hiervan wordt een 'multiplier' bepaald waarmee de DIY VAT-refunds kunnen worden vertaald naar woningen gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap.



Figuur 12: Verdeling van methoden waarop zelfrealisatoren hun VAT teruggave verzorgen. Bron: H&R 2016

In figuur 13 staan de *absolute* woningbouwaantallen in particulier opdrachtgeverschap tussen de UK en NL vergeleken, waarbij opgemerkt dient te worden dat de UK cijfers zijn gebaseerd op opleveringen en de Nederlandse cijfers op verleende vergunningen. Hierdoor zou de trend in de Nederlandse curve ca. 1 jaar moeten voorlopen op de Britse. Beide landen laten een daling zijn tijdens de crisis die rond 2013 gekeerd wordt. In Nederland treedt aanvankelijk een veel sterkere groei op dan in de UK maar waar in Nederland het absolute aantal woningen gerealiseerd in particulier opdrachtgeverschap daalt vanaf 2016 lijkt in de UK de stijging ingezet vanaf de crisis door te zetten, en zelf steeds groter te worden.

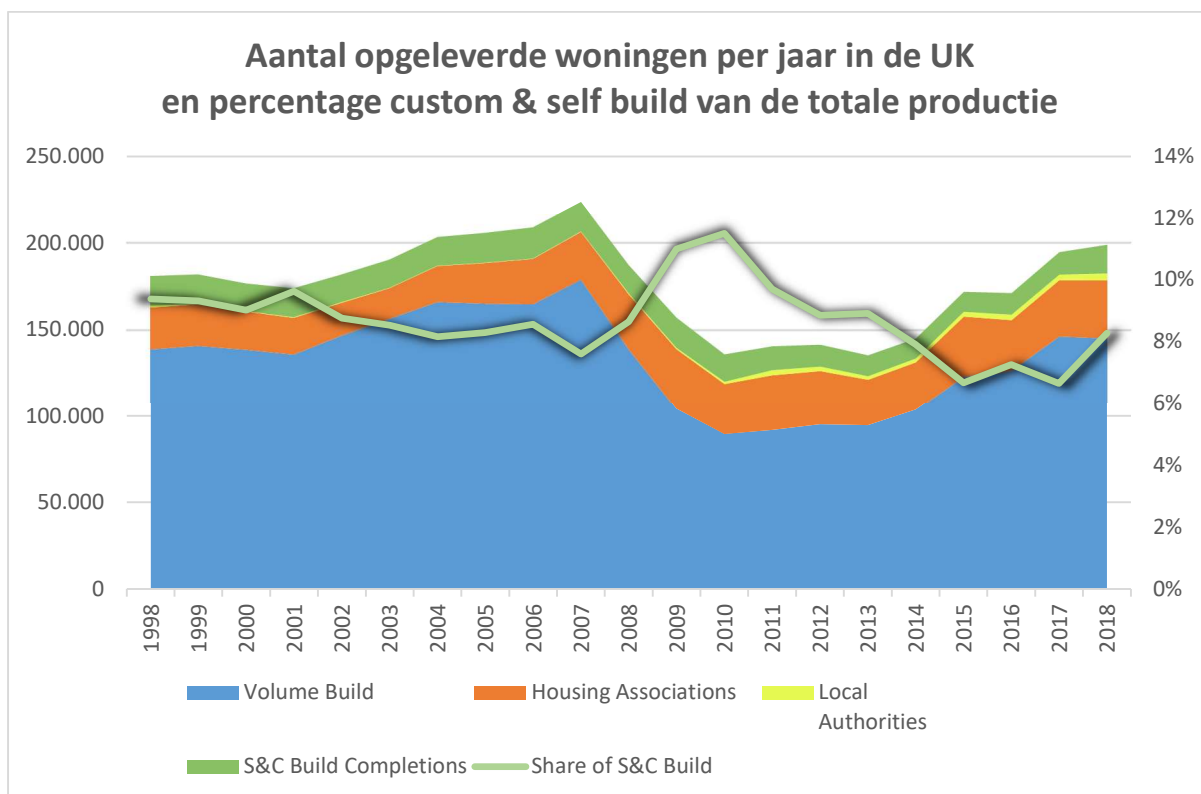


Figuur 13: Absolute volume PO in UK en Nederland. Eigen verbeelding. Bron CBS, H&R, NaCSBA

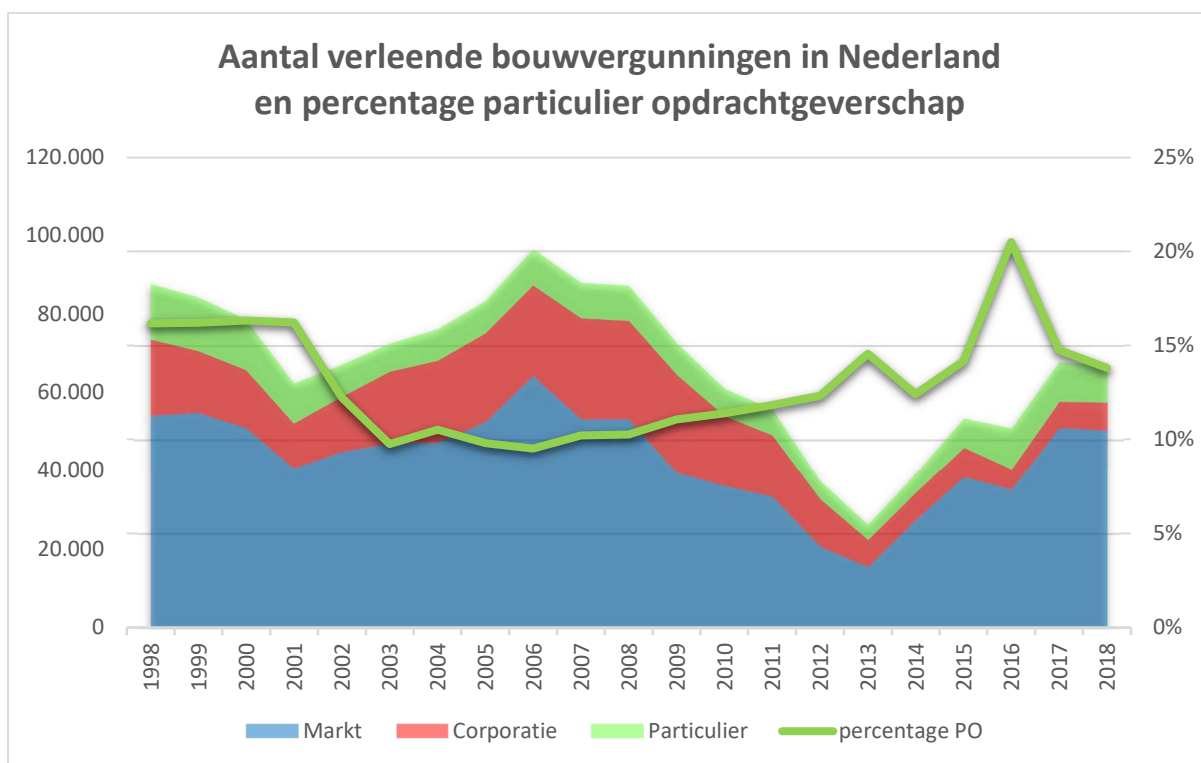
Prognoses voor de markt gebaseerd op de 'VAT-reclaim' cijfers, zijn beschikbaar tot 2017. Voor een benadering van de groei in 2018 is gekeken naar het aantal 'single dwelling permissions'. Van 2017 naar 2018 zijn deze toegenomen van 18.805 naar 23.915 (bron NaCSBA uit Future). Dit is een toename van 27%. Als deze 27% wordt geëxtrapoleerd naar de aantallen S&C-build leidt dit tot een productie van ca. 16.500 woningen in 2018. Hierbij onderscheid de trend in de UK zich duidelijk van de trend in Nederland.

Als we kijken naar het *relatieve* aandeel zien we dat tijdens de crisis particulier opdrachtgeverschap minder gevoelig bleek dan de speculatieve woningbouwmarkt. Door de sterke krimp in productie van de speculatieve markt, groeide het relatieve aandeel in de UK van 7,6% in 2007 tot 11,5% in 2010 (figuur 14). Dit verschijnsel was ook in Nederland waarneembaar (figuur 15). In de UK stabiliseerde de totale woningbouwmarkt in 2010, maar in Nederland zakte deze door tot een dal in 2013 (jaar van vergunningverlening). In beide landen is waarneembaar dat op het moment dat de speculatieve markt weer aantrekt, dit harder gaat dan het aantrekken van de PO-markt, en het relatieve aandeel dus zakt. Omdat de schommelingen in speculatieve woningmarkt groter blijken te zijn dan in de PO-markt, blijkt de speculatieve markt dus ook een grotere invloed te hebben op het aandeel PO over het afgelopen decennium dan de PO-productie zelf.

In beide landen komt het absolute aantal speculatieve woningen rond 2017 in de buurt van het gemiddelde over de laatste 10 jaar voor de crisis (1998-2007). Opvallend is dat in Nederland PO onder druk lijkt te komen van de aantrekkende speculatieve markt, terwijl in de UK PO lijkt te kunnen meegroeien en zelfs de groei van de speculatieve markt overtreft.



Figuur 14: Bouwproductie in de UK naar type opdrachtgeverschap. Eigen verbeelding. Bron: H&R, Future en NaCSBA



Figuur 15: Bouwproductie in Nederland naar type opdrachtgever. Bron: CBS 2018

5.3 Interviews stakeholders

5.3.1 Goldcrest Land

Goldcrest Land (speculatieve ontwikkelaar) Case: Atheldene Road, Earlsfield, London
Type project: Sloop nieuwbouw locatie ontwikkeling Type PO: afbouw casco's Woningen: 9 appartementen
Geïnterviewden: - Michael Collins (Chairman). - Scarlett Knights (Land acquisition) - Paul Broadbent (design Architect)

Introductie

Goldcrest is een relatief kleine, maar kapitaalkrachtige, ontwikkelaar die vooral in Londen actief is. Tot voor kort bestond het businessmodel uit het speculatief verwerven van grondposities waarvan zij verwachten dat die potentieel bieden voor herontwikkeling. Vervolgens wordt een plan ontwikkeld en op basis hiervan planologische ruimte aangevraagd. In tegenstelling tot in Nederland lijkt in dit proces weinig sprake van samenwerking met de gemeente. Sterker nog, inmenging van de gemeente wordt als bedreiging gezien die je project “unmanageable” maakt. Plannen moeten gewoon zo goed in elkaar zitten dat het moeilijk is om juridische gronden te vinden om het plan af te wijzen. Als lokale overheden toch vergunningen weigeren wordt de weg naar de rechter niet geschuwd. Verdien capaciteit zit vooral op de grondwaarde ontwikkeling om een niet-woonlocatie omgezet te krijgen naar een woonlocatie.

Case

Atheldene Road is een voormalige pastorie (vicarage) in Earlsfield Londen. Goldcrest heeft de locatie in december 2018 gekocht via een veiling voor ca. £ 1,5 mln. Vrijwel direct is een ‘Permission in principle’ (PIP) aangevraagd om de Vicarage te slopen en vervangen door woningbouw. Deze PIP is in januari 2019 verleend. In april is de ‘technical details consent’ aangevraagd (de bouwvergunning) voor 3 lagen wonen, met hierin 9 afbouwcasco’s. Deze vergunning is in september 2019 verleend.



Foto 2 Huidige bebouwing Atheldene road



Foto 3 Impressie bouwplan. Bron: bouwaanvraag

Motivatie voor PO

Recent is Goldcrest gestart met het ontwikkelen van afbouwcasco's en enthousiast over de eerste resultaten. De motivatie is geheel ingegeven door verdienpotentieel. Het is een product waar vraag naar is in een markt waar grote ontwikkelaars allemaal gelijkvormige producten aanbieden.

Mensen willen graag invloed op hun woning. Financieel is het een aantrekkelijk model. De laatste fase van woningbouw ontwikkeling is het meest arbeidsintensief en geeft de meeste problemen, terwijl de marges hier klein zijn. In deze fase proberen veel aannemers een financiële slag te slaan: *“that’s where contractors kick you”*. Bovendien is dit de fase waar de consumenten de meeste klachten over hebben. Deze fase uit je ontwikkelproces halen is dus een win-win:

- risicovolle en onrendabele fase uit je proces elimineren
- meer vrijheid voor consumenten
- je kunt klanten meer waar voor hun geld geven

Collins geeft aan dat juist de combinatie van de consumenteninvloed en een financieel voordeel het product zo aantrekkelijk maakt. Bovendien verkort de ontwikkelaar hiermee het proces waardoor je een snellere ‘return on investment’ krijgt.

Policy measures

Binnen de Londense planning authorities ziet Goldcrest nog niet een echt ander houding tegenover custom housing projecten dan tegenover reguliere ontwikkelingen. Van self-build raken veel planners volgens Goldcrest zelfs in paniek omdat ze graag controle over het product houden. Hierin werk het register voor Goldcrest zelfs contraproductief als het niet helpt om mensen van het register af te krijgen. Lokale overheden moeten dan weer verantwoorden waarom deze ruimte aan Goldcrest is geboden (die eigen kopers van buiten het register meeneemt) en niet aan de ingeschreven mensen. Plannen worden hierdoor vaak onterecht afgewezen: *“Our planning system is very advisory”*. De beleidsmatige steun vanuit de rijksoverheid helpt wel bij beroepszaken. Met een custom of self build plan sta je sterker bij de ‘planning and appeals court’. Dit middel zet Goldcrest ook regelmatig in.

Actieve promotie vanuit lokale overheden ziet Goldcrest alleen bij Co-Housing groepen: *“but these are very leftist/socialist and don’t achieve much”*.

Van de financieringsmogelijkheden merkt Goldcrest weinig: *“As far as I can tell government hasn’t got involved with funding”*. Goldcrest koopt zijn posities ook geheel speculatief en zou hiermee ook niet in aanmerking komen voor één van de fondsen. Veel kopers in London afhankelijk van een ‘Help to buy’ regeling. Bij een eigenbijdrage van 5% kan de overheid via een lening deze eigenbijdrage aanvullen tot maximaal 40%, wat een hypotheek binnen bereik kan brengen. Probleem voor Goldcrest is dat custom en self build huizen niet in aanmerking komen voor deze regeling.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

Goldcrest ziet nog groeipotentieel voor afbouw casco (shell and core) appartementen. Lofts kan een vergelijkbaar product zijn. De businesscase erachter is gewoon goed. Bovendien verwacht Collins dat op den duur ook de lagere overheden een positievere houding zullen innemen tegenover custom build.

Kluspanden (transformatie van bestaand vastgoed) is vanwege de belastingwetgeving onaantrekkelijk. Op ‘verbouw’ project moet je VAT (BTW) afdragen maar nieuwbouw is vrijgesteld van BTW. Een aanpassing van deze wetgeving zou hier wel meer kansen kunnen bieden en bovendien wenselijk zijn vanuit een perspectief van duurzaamheid en behoud van erfgoed. Bouwcollectieven zijn volgens Goldcrest *“a nightmare”*. Ze komen niet uit beslissingen over de meeste elementaire zaken, zoals hoe de grond verdeeld moet worden onder de leden van het collectief.

Belangrijkste maatregel die Goldcrest echt helpt bij opschalen van het concept is afbouw casco’s ook in aanmerking laten komen voor de ‘help to buy’ regeling.

5.3.2 Unboxed Homes

Unboxed (Custom build ontwikkelaar)
Case: Blenheim Grove, Peckham
Type project: high-end brownfield locatie ontwikkeling
Type PO: afbouw casco's, grondgebonden woningen
Woningen: 5 grondgebonden afbouw casco's
Geïnterviewd:
Marianne Pearson (Head of operations)

Introductie

Unboxed is een kleine ontwikkelaar geheel gespecialiseerd in self- en custom-build voor de bovenkant van de markt, vanuit een principiële gedachte dat de bewoners onderdeel moet zijn van de creatie van een woning. Het bedrijf blijft innovatief zoeken naar verschillende manieren om dit mogelijk te maken.

Buiten Londen heeft Unboxed locaties met vrije kavels ontwikkeld waarbij ze kopers verschillende opties boden:

- alleen het kavel, en dus volledige zelf-realiseratie;
- een kavel met een casco's die de bewoners zelf kon afbouwen;
- een kavel met een volledige woning die turn-key aan de koper wordt opgeleverd. Hierbij heeft de koper wel een aantal keuze opties over de woning.

Binnen Londen realiseert Unboxed alleen zelfbouw casco's voor de bovenkant van de markt.

Eigenaar en oprichter Gus Zogolovic heeft naast het ontwikkelbedrijf Unboxed ook een makelaarsbedrijf, Rare Space, opgericht, die enerzijds kan helpen met de verkoop van bijzonder huizen, maar anderzijds ook grondeigenaren samenbrengt met potentiële zelfbouwers.

Als voormalige medewerker van Goldman Sachs heeft hij ook een derde bedrijf opgezet die kan helpen bij financiering door kopers direct te koppelen aan investeerders, wat grotere gelijkenissen met crowd-funding vertoont. Hij noemt dit: 'peer to peer financing'. Zogolovich is lid van het expertteam van NaCSBA.

Case

Blenheim Grove is een ontwikkeling van een overvloedig stuk grond naast de spoorweg in Peckham, Londen. Architecten Poulson / Middlehurst hadden het verlaten terrein vaak gezien en zagen hier een kans in. Ze brachten dit onder de aandacht bij Unboxed Homes (toen nog onder de naam 'Inhabit Homes') die na een lang onderhandelingstraject met de eigenaar in 2014 een akkoord bereikte over de aankoopprijs. Om de aankoop te kunnen financieren had Unboxed wel de steun nodig van de Greater London Authority, die de aankoop steunde met een lening uit de 'Custom Build Serviced Plots Loan Fund' omdat zij achter het concept stonden.

Januari 2015 is het kavel gekocht en direct is PIP aangevraagd, die in maart 2015 verleend is. Het project heeft drie jaar vertraging opgelopen doordat het lang heeft geduurd om toestemming van de spoorwegen te krijgen om zo dicht op het spoor te mogen bouwen. De bouw is in 2018 gestart.



Foto 5 Bezoek aan bouw van Blenheim Grove



Foto 4 Impressie nieuwbouw Blenheim Grove

Het project bestaat uit 5 grondgebonden, 3-laagse, casco's van 100 tot 175m². Binnen worden vloeren en trappen gebouwd, maar alle binnenwanden zijn vrij door de kopers te plaatsen. Kopers kunnen ook kiezen voor één van de drie standaard indelingen die Unboxed aanbiedt. Dit wordt een 'fit-out' finish genoemd, in plaats van een 'shell-finish'.



Foto 6 De casco's van Blenheim Grove in aanbouw

Motivatie voor PO

Zogolovic, zoon van een architect, zegt een missie te hebben om beter woningen te bouwen. Hierbij is de rol een rol voor de bewoner onontbeerlijk. Beter definieert hij als: betere ontwerpen, betere prijs/kwaliteit verhouding en duurzamer. Deze rol gaat over invloed hebben op het ontwerp maar deze invloed gaat ook gepaard met een deel van het dragen van risico's. Zogolovich geeft toe dat zijn motieven niet geheel altruïstisch zijn: hij krijgt sneller zijn opbrengst uit het project, hij krijgt politieke steun wat de risico's op het verkrijgen van een vergunning verkleint, en hij krijgt voorverkoop.

Marianne Pearson vat de voordelen van custom build als volgt samen:

- door politiek steun, en steun vanuit de omgeving, verlopen planologische procedures sneller
- speciale leningen voor custom en self-build helpen projecten van de grond te krijgen
- snellere return on investment
- grote vraag, maar nog weinig aanbieders

Als kanttekening geeft zij aan dat hypotheekleningen duurder zijn tijdens de bouwphase, maar dat deze kunnen worden omgezet naar reguliere hypotheekleningen zodra de bouw gereed is.

Policy measures

Het is duidelijk dat voor Unboxed de 'Custom Build Serviced Plots Loan Fund' belangrijk is geweest om het Blenheim Grove project haalbaar te maken. Of de Home Building Fund even bereikbaar is voor vergelijkbare projecten moet nog blijken. In tegenstelling tot Goldcrest ervaart Unboxed een zeer positieve houding vanuit de planning authorities tegenover custom build projecten. Unboxed ziet dat de wetgeving rond het register er toe leidt dat er gronden beschikbaar komen uitsluitend voor self en custom build.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

Unboxed ziet nog veel groeipotentieel voor afbouw casco's in verschillende vormen. Het bedrijf zegt ook uit eerdere projecten geleerd te hebben dat de mogelijkheden voor kopers enigszins moeten worden ingeperkt om projecten haalbaar te houden.

Er is veel vraag naar custom en self build producten en er zijn maar weinig aanbieders.

Grondeigenaren kunnen planologische toestemming voor een woonfunctie afdwingen bij de planning appeals court door zich te beroepen op het Custom and Self Build Register, maar dan moet iemand er wel custom of self build realiseren. Bij een grondeigenaar die dit proces succesvol had doorlopen, hadden zich in een jaar tijd slechts twee geïnteresseerden gemeld, waarvan één Unboxed. Oorzaak is volgens Zogolovic dat er eenvoudigweg heel weinig partijen zijn die deze manier van ontwikkelen al goed beheersen.

De vraag naar Self en Custom Build wordt volgens Pearson ook flink aangewakkerd door het uiterst populaire TV-programma "Grand Designs" gepresenteerd door Kevin McCloud.

5.3.3 Graven Hill Development Company

Graven Hill Development Company
Case: Graven Hill Village, Bicester
Type project: Gebiedsontwikkeling van voormalig defensie terrein
Type PO: vrije kavels, afbouw casco's, consument gericht bouwen
Woningen: 1900 woningen in verschillende vormen van PO. 1 ^e fase 700 woningen.
Geïnterviewd:
Karen Curtin (Managing Director)

Introductie

The Graven Hill Village Development Company is een gebiedsontwikkelingsbedrijf opgezet door Cherwell Council voor de ontwikkeling van een voormalig defensie terrein, bij Bicester. Op het terrein moeten uiteindelijk 1900 woningen komen maar ook reeks voorzieningen zoals een school, winkels, een pub, bedrijven, sportterreinen, speeltuinen en een dorpsal.

In 2014 heeft de rijksoverheid Graven Hill als tweede locatie voorin het 'New Gardens Towns' programma benoemd, die moet oplossing moet bieden voor het grote woningtekort in de UK. Cherwell Council, de lokale overheid, wil een duurzame uitbreidingswijk realiseren die past binnen de 'Garden Town' ontwerp principes. Graven Hill is de grootste PO-locatie van de UK. Circa 25% is self build en 35 % custom build. Verder bevat de locatie een mix van sociale huur en betaalbare huur en een deel koopappartementen ontwikkeld door marktpartijen.



Figuur 16 Stedenbouwkundig plan voor de eerste fase van Graven Hill. Bron: gravenhill.co.uk

Cherwell Council heeft zelf de grond gekocht van Defensie om controle over de ontwikkeling te houden.

Voor de uitvoering is een eigen ontwikkelbedrijf opgericht: the Graven Hill Village Development Company (GHDC). GHDC zorgt voor de aanleg van de infrastructuur, het bouwrijp maken van kavels, de uitgifte, de markering, maar begeleid ook zelf-bouwers in het proces via een koperscoach. Karen Curtin, die voorheen werkzaam was bij de council, is aangesteld als Managing Director.

Case

Graven Hill ligt aan de zuidkant van Bicester en het totale terrein is ca. 600ha groot. Centraal ligt een grote heuvel, die als groen terrein behouden blijft. Defensie geeft het terrein gefaseerd uit. De eerste 187 ha zijn in 2014 aan Cherwell verkocht. Hierop realiseert GHDC ca. 700 woningen. Voor de aankoop van de grond heeft Cherwell een lage-rente-lening gekregen van de Public Works Loan Board. Ook waren er rijksbijdragen vanuit een 'grote locatie ontwikkelingen' programma en het New Garden Towns initiatief. Er was ook een bescheiden bijdrage vanuit de Department for Communities and Local Government (DCLG) omdat Cherwell één van de 11 vanguard gemeenten was voor zelf-realisatie.

De GHDC probeert de vier bekende barrières voor zelf-realisatie weg te nemen. In de eerste plaats door veel kavels beschikbaar te stellen.

In de tweede plaats proberen ze het planologisch proces te vereenvoudigen. In 2014 heeft Cherwell een Outline Planning Permission voor de hele gebiedsontwikkeling verleend aan de GHDC. Hierop kan iedere zelf-realisator zich beroepen bij zijn Planning in Principle (PIP) aanvraag maar geeft de GHDC ook de verplichting om voor de aanleg van de publieke infrastructuur conform het masterplan. Om de individuele bouwvergunning nog soepeler te laten lopen heeft de GHDC drie instrumenten in het leven geroepen:

- een design code (vergelijkbaar met beeldkwaliteitsplan)

Dit toont de karakters van de verschillende buurten, en geeft ontwerpprincipes mee die gelden voor de gehele locatie. Dit is bedoeld om enige samenhang in de totale ontwikkeling te borgen. In de Design Code staan 11 buurten met eigen karakters omschreven. De vrijheid om die mensen hebben in het ontwerp van hun woningen verschilt per buurt.

- een kavelpaspoort (geïnspireerd door bezoeken aan de kavelwinkel in Den Haag)

In het kavelpaspoort staan de belangrijkste randvoorwaarden voor de ontwikkeling van een kavel zoals: maximale bouwhoogte, maximaal bebouwingsvlak, parkeereisen en duurzaamheidseisen. Dit document moet op een handzame manier alle randvoorwaarden samenbrengen uit Outline Planning Permission, masterplan en Design Code, die van toepassing zijn op een specifiek kavel.

- een Local Development Order

Als eerste gemeente in de UK heeft Cherwell een Local Development Order vastgesteld waarmee alle woningen die binnen het kavelpaspoort blijven in principe al een PIP hebben. Dit betekent dat heel veel verantwoordingsplichten van een zelf-realisator vervallen. Het product lijkt erg op een Nederlands bestemmingsplan, waarmee de vergunningprocedure vergelijkbaar wordt met binnenplannen bouwen.

Tot slot helpt de GHDC de vaardigheden van de zelf-realisatoren via zogenaamde 'customer journey managers' (CJM). Deze staat kopers bij in de verschillende fasen van het project. De CJM neemt de planning met je door, monitort ook de voortgang en geeft adviezen bij problemen.

Speciale aandacht is er voor de fiscale aspecten van de verkoop van vrije kavels. Een onbebouwd kavel wordt belast met VAT, maar zodra de fundering voor een woning is aangebracht wordt het kavel als onderdeel van een nieuwbouwwoning beschouwd, die vrijgesteld zijn van VAT. Om deze reden wordt moet de GHDC eerst overeenstemming bereiken met de koper over de vorm van de

fundering van het huis. De GHDC blijft dan opdrachtgever voor het aanbrengen van de fundering en verkoopt het kavel pas als deze is aangebracht. Dit wordt in de UK aangeduid als de “Golden Brick”.

Van de eerste fase met 700 woningen is de helft inmiddels verkocht of in optie. Een deel is inmiddels opgeleverd. In juni 2019 verwelkomde Gravenhill zijn 100^{ste} bewoner.

Motivatie voor PO

Cherwell zegt geïnspireerd te zijn door de voorbeelden uit Nederland. Dit heeft er mede toe geleid dat Cherwell één van de 11 Vanguard councils is geworden voor custom and self build housing. Er was dus bij de gemeente een intrinsieke motivatie om een zeer groot aandeel van het woningbouwprogramma te realiseren via verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap, consument gericht bouwen en bijzondere woonvormen.

Met Graven Hill wil Cherwell de institutionele huizenmarkt ontwrichten. Het wil laten zien hoe je als lokale overheid woningproductie teweeg kan brengen en gelijktijdig consumenten invloed op hun woning kan geven. Door het aanbod aan te passen aan de behoefte van de lokale bevolking kunnen mensen dichterbij hun familie en vrienden blijven wonen. Hiermee creëer je een hechtere samenleving en grotere binding tussen bewoners en wijk.

Cherwell ziet ook economische potentie in de hoeveelheid PO die op Graven Hill plaatsvindt. Naast de directe banen die het programma creëert verwacht Cherwell door deze ontwikkeling het imago te creëren van innovatieve woningbouw. Het bouwprogramma kan in combinatie met het imago de kans bieden om een ‘hub’ te creëren voor prefab woningbouwproductie.

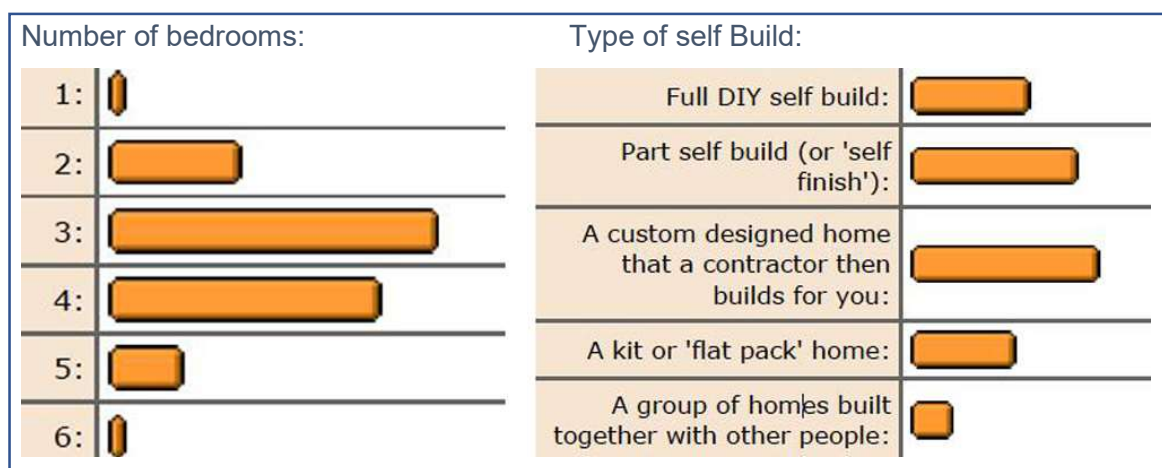
Policy measures

De hoge ambities van Graven Hill Village op het gebied van PO zijn te danken aan de combinatie van een lokale overheid die geloofde in deze manier van ontwikkelen en een grondeigenaar, het rijk, die custom and self build wil bevorderen. De richtinggevende houding van de overheid is hier dus essentieel geweest.

De Taskforce heeft een belangrijke rol gespeeld in het leggen van de verbindingen met Nederland. Hierdoor zijn individuen geïnspireerd geraakt. De Nederlandse praktijk heeft voor veel professionals in de UK een voorbeeldfunctie gehad. Bij de inrichting van processen en vormgeving van de organisatie is goed te zien waar de inspiratie is opgedaan.

Qua financiering lijkt Graven Hill meer te profiteren van generieke programma’s bedoeld om woningbouw te stimuleren en niet specifieke voorzieningen gericht op zelf-realisatie.

In 2013 heeft Cherwell het register geopend, waar binnen aspirant zelf-realisatoren vrij specifiek hun woonwensen konden aangeven. Een analyse van de eerste 1000 inschrijvers heeft als input gediend voor het opstellen van het masterplan, om zoveel mogelijk de juiste producten aan te bieden.



Figuur 17 Illustratie van de gevraagde woonwensen bij het register in Cherwell. Bron NaCSBA

Zo liet het register zien dat slecht 9% hun woning echt zelf wilde bouwen terwijl 24% interesse hadden in een casco die ze zelf mogen afbouwen. Ongeveer 27% had interesse in een door de marktpartij gebouwde woning waarbij je zelf wel bepaalde ontwerpkeuzes kunt maken en 15% wilde een catalogus woning bouwen. Ongeveer 6% was geïnteresseerd in collectieve woonvormen. Het register heeft hier dus vooral een kwalitatieve functie voor de plannen gehad.

Met het inrichten van een kavelwinkel en het aanbieden van Customer Journey Managers is duidelijk onderkent dat niet als zelf-realisator vooraf over voldoende vaardigheden beschikt om het project succesvol te laten verlopen, maar hierbij behoefte is aan ondersteuning en begeleiding.

Op het gebied van planologische procedures heeft Cherwell zijn nek uitgestoken en maatregelen genomen. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen, aangezien de meeste kopers binnen 7 tot 10 maanden hun ontwerp hebben gemaakt en vergunning hebben verkregen.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

Wanneer Graven Hill Village zijn investeringen terugverdient ligt er een voorbeeld hoe lokale overheden grootschalig kunnen inzetten op particulier opdrachtgeverschap. Tot nu toe verlopen de verkopen goed. De grondexploitatie is nog gezond, al wordt er nog wel gepuzzeld over de optimalisatie voor de fasering van investeringen in de voorzieningen.

Curtin denk dat er bij opschaling meer aandacht nodig is voor de projectmanagement skills van de zelf-realisatoren. Kostenbeheersing en risicomanagement zijn de belangrijkste punten waarop het vaak misgaat bij zelf-realisatoren. Ze houden bijvoorbeeld nooit rekening met het weer. Verder denkt Curtin dat er een “help to buy” regeling moet komen voor zelf realisatoren: “help to build”. De markt is nu nog goed. De bouw van de eerste 10 ‘vrije kavel woningen’ is gevolgd door het programma Grand Designs van Kevin McCloud, wat heeft geleid tot een enorme media aandacht, en veel geïnteresseerden. Toch schuilt hier ook een gevaar. De eerste 10 woningen waren erg gewaagde, onorthodoxe ontwerpen, die het beeld kunnen bevestigen dat zelf-realisatie alleen is weggelegd voor een niche markt: architecten, of andere creatieve mensen, met heel bijzondere woonwensen. Om particulier opdrachtgeverschap echt mainstream te maken moeten mensen ook geloven dat je hiermee ook veel traditionelere woningen kunt realiseren, die een veel bredere doelgroep aanspreken. Ook deze worden in Graven Hill gerealiseerd.

5.3.4 York City Council

Stakeholder: York City Council
Case: Gebiedsontwikkeling York central, en losse restkavels
Type project: Lowfield Green, York Central, en losse rest kavels
Type PO: vrije kavels, co-housing en casco appartementen
Woningen: eis van 5% PO binnen alle ontwikkelingen groter dan 5 ha
Geïnterviewd: Ben Burton, Housing Development Manager Tim Moon, Community and Self-Build Officer

Introductie

York City Council heeft een duidelijke ambitie om meer particulier opdrachtgeverschap mogelijk te maken binnen de gemeente. De gemeente heeft recent besloten weer zelf woningbouw te realiseren (council homes), maar wil daarnaast ook ruimte maken voor particulier opdrachtgeverschap. Er is zelfs iemand specifiek vrijgemaakt om voor alle gemeentelijke locaties te onderzoeken in hoeverre zelf-realisatie is in te passen.



Foto 7 York City Council is gevestigd in een prachtig getransformeerd treinstation

Case

Er zijn drie concrete casussen besproken:

- Lowfield Green

Lowfield Green is een oude schoollocatie waarvoor een masterplan gemaakt voor circa 160 woningen. De gemeente heeft 6 vrij kavels uitgegeven en ca. 3000m2 aan een co-housing groep: Yorspace. Yorspace genereert het kapitaal voor de aankoop van de grond door uitgifte van aandelen in het project. Hiervoor hoeft je niet zelf een bewoner te zijn.

Het project heeft ook een toelage gekregen uit de Community Housing Fund van Homes England. Yorspace is een speciaal voor deze locatie ingericht initiatief, die zelf leden heeft geworven die geïnteresseerd zijn in co-housing en een binding hebben met York. In april 2019 is full planning permission verkregen.



Figuur 18 Impressie van het Yorspace project in Lowfield Green. Bron: yorspace.org

- Losse kavels

Door de stad heen zijn diverse losse kavels geïdentificeerd waar nog één of twee huizen te realiseren zijn. De council is nu aan het onderzoeken of deze als vrije kavels op de markt te brengen zijn.

- York Central

York Central is een grote gebiedsontwikkeling van een voormalig rangeerterrein ten oosten van het station. In totaal moeten hier ca. 2500 nieuwe woningen komen en volgens de lokale voorschriften zou 5% hiervan ontwikkeld moeten worden via PO. De ontwikkeling bestaat vrijwel geheel uit appartementen dus de council zoekt nog naar de beste manier om in een dergelijke binnenstedelijke ontwikkeling de 125 woningen niet alleen te halen, maar ook te overtreffen. De grond is grotendeels eigendom van Network Rail en Homes England. De 5% is via beleid opgelegd, maar om een hoger percentage te halen is de gemeente vooral afhankelijk van de mate waarin ze grondeigenaren en ontwikkelaars kunnen overtuigen van de voordelen. Ze zijn nu met verschillende potentiële ontwikkelaars in gesprek hoe een systeem, met bijvoorbeeld custom shells, haalbaar te krijgen is binnen de gebiedsontwikkeling. De strategie die nu wordt overwogen is om vroeg in het proces een kavel uit te geven aan een ontwikkelaar die specialiseert in deze vorm van ontwikkelen om zodoende richting de traditionele ontwikkelaars een voorbeeld te stellen hoe custom build kan slagen. Probleem hierbij is dat er in de UK maar weinig specialisten zijn.

Motivatie voor PO

De motivatie om in te zetten op meer self and custom build wordt door Moon omschreven als “National Policy filtering down to local government”. Het wordt als een middel gezien om meer woningbouwproductie te realiseren en een grotere diversiteit. Een grotere diversiteit aan woningbouw wordt gezien als een bijdrage aan de kwaliteit van de stad.

Verwachting is dat zelf-realisatoren hun opdrachten meer lokaal zullen uitzetten. Lokale mensen die weer in lokale bedrijven investeren draagt bij aan een circulaire economie.

Er worden ook sociale voordelen gezien. Volgens Burton blijkt uit onderzoek dat huizenkopers in de UK gemiddeld 5 jaar in hun woning blijven wonen. Zelf-realisatoren blijven gemiddeld 25 jaar in hun woning wonen. Hierdoor hebben zij een grotere binding met de wijk en dragen zij bij aan sociale cohesie. Moon geeft ook aan dat er meer maatschappelijk draagvlak is voor gemeenten die grond uitgeven aan bouwprojecten waar de consument aan mee doet, dan het gewoon verkopen aan een grote ontwikkelaar voor de hoogst mogelijke grondprijs.

Policy measures

De ambtenaren uit York zijn sceptisch over de werking van het register. Er is een verplichting om een register bij te houden maar deze wordt door veel gemeenten zeer summier ingericht. Sommige hebben een website, die nergens staat aangekondigd en waar geen enkele link naar toe is. Er is weliswaar een verantwoordingsplicht maar het ontbreekt aan duidelijke resultaatsverplichtingen en sancties als je niet aan de voorwaarden voldoet: *“there doesn’t seem to be any stick to beat anyone with”*. De verantwoording die moet worden afgelegd vraagt volgens Burton om aan te tonen dat je in de vraag van het register voorziet, wordt vaak weerlegt door gemeente met het argument dat er geen aanvragen binnen komen. Zo wordt ‘rekening houden met het register’ ingevuld als een beleidsmatige positieve houding tegen aanvragen in particulier opdrachtgeverschap. York City Council zegt vrij uniek te zijn door zelf actief op zoek te gaan naar kavels voor mensen die ingeschreven staan in het register en niet af te wachten tot iemand uit het register zelf een initiatief indient.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

York ziet weinig problemen met het doelstelling opschroeven voor de uitgifte van een hoeveelheid kavels voor vrijstaande huizen uitleggebieden, maar hebben duidelijk meer moeite met tussenwoningen of appartementen. “Kluspanden” blijft volgens Burton lastig zo lang er een ongunstige VAT-regeling bestaat voor renovaties. Sloop-/nieuwbouw met afbouwcasco’s is een aantrekkelijkere optie.

Om dit op te kunnen schalen hebben zij grote behoefte aan meer geslaagde praktijkvoorbeelden. Een bijkomende belemmering zien zij in de beperkte hoeveelheid partijen die in de UK actief zijn, met de vaardigheden om grootschalige custom build projecten te laten slagen (markt en overheid). Voor het opschalen van PO is er een wil vanuit de lokale overheid nodig. Buiten de proeftuin gemeenten, is er teveel onbekendheid bij lokale overheden. De motivatie kan groter worden als er consequenties zouden zijn aan het niet tegemoet komen aan de vraag in het register. Hiermee groeit ook de urgentie om kennis op te doen over PO. Burton ziet hier wel al de eerste tekenen van. Hij wordt veel gebeld door andere overheden met vragen over hoe York ontwikkelen via PO aanpakt.

5.3.5 K1 Co-Housing

Stakeholder: K1 Co-housing
Case: Marmalade lane, Cambridge
Type project: kavel binnen een gemeentelijke gebiedsontwikkeling
Type PO: Door gemeente aanbesteed initiatief op basis van specificaties van CPO-groep
Woningen: 30 grondgebonden woningen en 12 appartementen met collectieve voorzieningen
Geïnterviewd:
Frances Wright (actief K1-lid en bewoonster)

Introductie

In 2000 is Cambridge City Council begonnen met de ontwikkeling van de uitleglocatie “Orchard Park”, die tot dan toe nog in gebruik was als agrarische grond. Op de locatie werd ruimte gecreëerd voor ca. 900 woningen. K1 was één van de kavels binnen de gebiedsontwikkeling die traditioneel ontwikkeld zou worden. In 2008, midden in de crisis, haakte de beoogde ontwikkelaar af en moest de gemeente op zoek naar nieuwe opties. De co-housing groep, die verder zou gaan onder de naam K1, heeft zich bij de gemeente gemeld met de ambities om hier een co-housing project te realiseren. De gemeente organiseerde een tender voor het kavel, waarbij het programma van eisen in overleg met K1 werd opgesteld geïnspireerd door hun oorspronkelijke voorstel. Het was een twee-traps tender. Eerst moesten partijen een inhoudelijk voorstel indienen waarin zij moesten laten zien hoe zij de co-housing wensen wilde invullen. Alleen de partijen die hier voldeden mochten een financieel bod doen. Uiteindelijk werd de tender in 2015 gegund aan een samenwerkingsverband tussen ontwikkelaar TOWN en de Zweedse houtskeletbouwer Trivelhus. Onderdeel van de tendervoorwaarden was dat gedurende het hele proces van ontwerp en realisatie de beoogde afnemende co-housing group betrokken werd bij de ontwikkeling. Het project heeft een door de groep zelf voorgestelde naam: Marmalade Lane gekregen.



Foto 8 De gemeenschappelijke binnentuin van Marmalade Lane

Case

Het project bestaat uit 42 woningen, waarvan 30 grondgebonden en 12 appartementen. Alle woningen zijn energie-neutrale houtskeletbouw woningen. Er zijn een groot aantal gedeelde voorzieningen zoals een grote gemeenschappelijke eet- en ontmoetingsruimte, tuin, speelkamers voor de kinderen, logeerkamers voor bezoek, een fitnessruimte een klushok en een wasruimte. Alle bewoners zijn lid van de K1-cohousing groep. De eco-vriendelijke groep bestaat bewust uit een mix van jong en oud, gezin en alleenstaand, en een variërende afkomst.

Marmalade Lane zelf is een openbaar toegankelijke autovrije straat, die wel privé eigendom is. De woningen aan één zijde hebben een privé voortuin aan de straat, die wel een open karakter heeft. De straat krijgt hierdoor een functie als levendige ontmoetingsplek, ook voor mensen buiten het collectief. De woningen aan de andere zijde hebben aan de achterzijde een tuin die grenst aan de gemeenschappelijke tuin. De gemeenschappelijke tuin is alleen toegankelijk voor het collectief.



Foto 9 De semi openbare collectieve straat in Marmalade Lane. Foto: David Butler

Voor de aankoop van de grond moest TOWN een marktconforme grondwaarde betalen maar de gemeente steunde het co-housing concept door gebruik toe te staan van een “Build now, pay later” regeling. Hierdoor hoefde de grond pas betaald te worden nadat de woningen betaald waren. Elke huishouden had bij de ontwikkeling de keuze uit 5 verschillende casco’s, die daarna persoonlijk intern in te delen waren. De ontwikkelaar had verwacht dat, vanwege de beleidsmatige steun voor custom housing, de lokale overheid open zou staan voor meer vrijheid in esthetische eisen maar dit bleek niet het geval. Dit werd niet vereenvoudigd doordat Cambridge City Council eigenaar van de grond was en initiator van de co-housing tender, maar de plot viel binnen de planologische grenzen van het aanliggende Cambridgeshire District Council. Deze wilde als onderdeel van de vergunning een uitgewerkt gevelbeeld zien, waardoor de groep uiteindelijk tot een gemeenschappelijke beslissing over het metselwerk moest komen. In de praktijk bleek dit een minder groot obstakel dan de architect had verwacht.

December 2015 werd de aanvraag voor de planning permission ingediend en deze is oktober 2016 verleend. De lange duur van het hele planologische proces betkende dat sommige consumenten

moeite hadden om hun hypotheek zeker te stellen, omdat aanbidding veelal een gestanddoeningstermijn van maximaal 6 maanden hebben. In juni 2017 is begonnen met de bouw en de laatste woningen zijn januari 2019 opgeleverd. Alle collectieve ruimten zijn eigendom van een VvE, die ook verantwoordelijk is voor het onderhouden hiervan en het uitvoeren van gemeenschappelijke taken. Iedereen is lid en elk huishouden heeft één vertegenwoordiger in de VVE.

Motivatie PO

De oorspronkelijke K1-groep is voortgekomen uit verschillende groeperingen die in gesprek met de gemeente Cambridge waren over de mogelijkheid tot co-housing (o.a. C20 Future planners en Instinctively Green) omdat zij geloven in de meerwaarde van leven in een sociaal betrokken gemeenschap. 'Ecologisch verantwoord' en 'gemeenschapsgevoel' zijn de sleutelwoorden die bewoners tot dit project hebben getrokken. Dat je hiervoor een specifiek woonproduct moet ontwikkelen is onvermijdelijk. Door binnen het concept te zoeken naar individuele vrijheden per huishouden, heeft de groep gezocht naar een unieke combinatie van collectief leven met ruimte voor individualisme. Dit maakt dit concept in hun ogen een prettige leefvorm. Binnen deze filosofie past ook de ruimte die mensen kregen in ontwerpkeuzes over hun eigen woning.

De gemeente was door de crisis vooral gemotiveerd om 'iets anders' te proberen, in de hoop dat dit tot snellere woningbouwproductie zou leiden. Of het proces daadwerkelijk sneller is gegaan, dan als het kavel aan de markt was gelaten, is betwistbaar maar het is wel één van de eerste projecten in de UK die heeft aangetoond hoe lokale overheden zelf co-housing mogelijk kunnen maken.

Policy measures

Door de beleidsmatige keuze om kavel K1 aan te wijzen voor co-housing werd een vorm van custom build op deze locatie mogelijk. De keuze lijkt echter maar beperkt een gevolg van de beleidsmatige lijn uitgezet door de rijksoverheid en grotendeels te danken aan de marktomstandigheden in de crisis. De steun van de City of Cambridge werd in de ogen van de groep en architect niet volledig gedeeld door de Cambridgeshire District Council (de lokale planning autoriteit). Architect Mole stelt dat custom en self build pas echt kan slagen als planning authorities meer flexibiliteit in de eisen aan het gevelbeeld gaan accepteren.

Het gebruik kunnen maken van een uitgestelde betalingsregeling (build now pay later) maakte de risico's voor TOWN acceptabel.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

Met het winnen van de Public Sector Award bij de National Design Awards 2019 was het eindresultaat een succes. Cambridgeshire District Council geeft aan dat Marmalade Lane aantoont dat binnen grotere gebiedsontwikkelingen een gevoel van identiteit en gemeenschap te creëren is door specifieke kavels uit te geven voor alternatieve ontwikkelvormen van woningbouw.

Ontwikkelaar TOWN denkt dat een nieuwe kijk op de 'opbrengst' van ontwikkelingen nodig is om tot een echte opschaling van het concept te komen. Dat er traditioneel aandacht is voor de financiële opbrengsten van gemeentelijke gronduitgiften is begrijpelijk, maar om de werkelijke waarde van een ontwikkeling te bekijken zouden ook de sociale- en milieu-opbrengsten moeten worden meegewogen. Dit klinkt als een pleidooi voor een soort maatschappelijke kosten baten analyse op gronduitgifte niveau. Dit zou volgens TOWN co-housing de potentie geven om een significant deel van de totale woningbouwproductie te laten uitmaken.

Bewoonster Frances Wright is zo geïnspireerd geraakt door het hele proces dat de groep doorlopen heeft, dat zij zelf is gaan werken voor ontwikkelaar Town om meer co-housing projecten van de grond te krijgen. Het functioneren van de groep zelf is de grootste bedreiging voor het slagen van het project, en door deze met haar ervaring te begeleiden ziet zij mogelijkheden om de slagingskansen te vergroten.

5.3.6 Older Women's Co-Housing

Stakeholder: OWCH (Older Women's Co-Housing)
Case: New Ground, High Barnet, London
Type project: locatieontwikkeling specifiek voor CPO-groep
Type PO: CPO-groep in samenwerking met Housing Association.
Woningen: 30 grondgebonden woningen en 12 appartementen met collectieve voorzieningen
Geïnterviewd: Angela Ratcliffe (OWCH-lid en bewoonster) Marion Virgo (OWCH-lid en bewoonster) Shirley Meredeen (OWCH-lid en bewoonster)

Introductie

In 1998 raakte een groep bevriende dames geïnspireerd bij een bijeenkomst over co-housing. In de pub na de bijeenkomst besloten de dames dat ze niet in een bejaardenhuis wilde eindigen maar dat ze controle over hun eigen toekomst gingen nemen en hiermee werd de Older Womens Co Housing group opgericht (OWCH). Oorspronkelijk is de groep een samenwerkingsverband aangegaan met Housing for Women. Deze kleine housing association heeft ze, met hun contacten in de volkshuisvestingswereld, geholpen met de zoektocht naar een locatie. Dit was een moeizaam proces wat maar liefst 13 jaar geduurd heeft, maar uiteindelijk was via de Hanover Housing Association de locatie in High Barnet beschikbaar gekomen. Deze Association is opgetreden als ontwikkelaar namens de groep. De groep is tijdens het hele ontwerp en bouwproces nauw betrokken gebleven. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de realisatie van "New Ground", het eerste co-housing concept voor oudere mensen in de UK. New Ground is in 2016 opgeleverd, 18 jaar na de eerste bijeenkomst in de pub. Alle bewoners zijn leden van OWCH, die alleen toegankelijk is voor vrouwen van ouder dan 50 jaar. Shirley Meredeen is het enige lid van de originele groep uit 1998 die nu daadwerkelijk in het project in High Barnet woont.

Case

Het project is gerealiseerd op een oude schoollocatie op 50m van Barnet High Street en dichtbij een ondergrondse station. De groep had door de jaren heen al veel locaties aangedragen maar die werden veelvuldig afgewezen. De schoollocatie werd in 2010 speculatief door Hanover gekocht, voor er planologisch toestemming was, voor £ 1,5 mln. De bouwkosten waren ca. £ 5 mln. Ca. £ 1,5 mln. voor het sociale huur deel van het project werd gefinancierd door Homes for Women via een speciaal fonds (The Tudor Trust), maar verder werd het hele project voorgefinancierd door Hanover. Er was toen nog geen Community Housing Fund. Hanover geeft aan dat dit binnen het huidige financiële beleid het onwaarschijnlijk is dat dit weer zou gebeuren. De meeste bewoners hadden geen problemen met hypotheek aangezien ze veelal groter vastgoed al in bezit hadden.



Foto 11 De binnentuin en appartementen van New Ground



Foto 10 In de tuin met
vertegenwoordiging van OWCH

OWCH en Hanover selecteerde gezamenlijk Pollard Thomas Edwards als architect. Doelstelling was om duurzame woningen te creëren, met gedeelde faciliteiten en een groot gemeenschapsgevoel. Het hele ontwerp is via een co-productieproces tot stand gekomen waarbij de architect via een serie workshops met OWCH steeds meer richting een definitief ontwerp kwam. De groep werd ook duidelijk deelgenoot gemaakt van de discussies met de planning authorities.

New Ground bestaat uit 25 zelfstandige appartementen met één, twee of drie slaapkamers. De indeling varieert, afhankelijk van de keuzes van de betrokken bewoner. Hoewel de appartementen er kwalitatief gelijkwaardig uitzien zijn er 17 koop en 8 sociale huur. Housing for Women is de verhuurder van de sociale huurappartementen. Het gebouw heeft een gezamenlijke eet- en ontmoetingsruimte, een logeerkamer voor gasten, een gezamenlijke wasruimte, kantoor en een prachtige gezamenlijke tuin. Alles wordt onderhouden door de dames zelf, maar eens in de week komt een tuinman het gras maaien.

Motivatie PO

De voornaamste motivatie bij de bewoners was de wens om zelfstandig te kunnen blijven wonen maar ook een hecht sociaal netwerk te hebben. *"We don't want to be taken care of, we want to take control over our own lives"*. Bewust van de gevaren van het ouder worden kiezen de bewoners bewust voor deze woonvorm om eenzaamheid tegen te gaan, maar ook de risico's van het alleen wonen op leeftijd te beperken, door een hechte gemeenschap om je heen te hebben.

Het faciliteren van co-housing voor ouderen heeft ook voor lokale overheden voordelen. Doordat ouderen minder eenzaam zijn, meer hulp van hun omgeving krijgen en voor elkaar zorgen neemt de hulpbehoefte van professionele organisaties af. Dit kan voordelen opleveren voor het zorgbudget. Daarnaast zijn er volkshuisvestelijke voordelen: de woningen die ouderen verlaten om in co-housing te gaan wonen zijn vaak grotere woningen, geschikt voor het huisvesten van gezinnen. Hiermee wordt efficiënter met de woonvoorraad omgegaan.

De housing association zegt vooral baat gehad te hebben bij de directe contacten met hun klanten over hun woonwensen. De ervaringen die ze hebben opgedaan met dit proces zijn weer verwerkt in hun eigen werkprocessen. Er lijkt ook sprake te zijn van lagere beheerskosten dan bij reguliere huurwoningen, maar hierover durven ze pas na een langere periode uitspraak te doen.

Policy measures

In hun 13 jarige zoektocht naar een locatie voelde de dames zich niet gesteund door lokale overheden. Voornaamste reden was volgens OWCH deels, dat ze als oudere vrouwen niet serieus werden genomen als vastgoed ontwikkelaar, maar vooral dat lokale overheden bang waren voor het binnenhalen van oudere vrouwen uit andere gemeenten. Oudere mensen hebben een grote potentiële zorg vraag en hiermee zien gemeenten het binnenhalen van een hele groep als het binnenhalen van een kostenpost. Volgens de dames van OWCH is er bij zowel de lokale overheid als bij de meeste Housing Associations een gebrek aan kennis over de voordelen van een 'community-led development'. In de praktijk blijkt dat er binnen de groep dusdanig veel zorg voor elkaar is dat zorgkosten juist lager kunnen zijn. In 2016 moedigt de regering in haar rapport 'Housing our ageing population' (Best & Porteus, 2016) housing associations aan om hun vaardigheden en ervaringen in te zetten om de co-housing van ouderen te bevorderen.

OWCH stelt dat hun beperkte technische kennis, en het ontbreken van toegang hiertoe, er toe bijdroeg dat de gevestigde partijen ze niet als serieuze gesprekspartner zagen. Een centrale vorm van informatievoorziening zoals nu met de self-build portal en de Right to Build website zou hen destijds geholpen hebben.

Omdat co-housing groepen bij het beschikbaar komen van grond, moeilijk de concurrentie met ontwikkelaars of housing associations aankunnen, zou OWCH graag zien dat gemeenten gronden specifiek aanwijzen voor co-housing programma's.

OWCH geeft aan dat financiering vooral een probleem was in de opstartfase van het project. De Community Housing Fund had dit traject een stuk makkelijker gemaakt en OWCH is dan ook groot voorstander van behoud van dit fonds voor nieuwe groepen die volgen, waar OWCH zich nog steeds actief voor inzet. The Tudor Trust (een zelfstandig fonds voor 'community building') was essentieel voor het haalbaar maken van het plan.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

OWCH ziet nog een enorm potentieel in de vraag voor deze woonvorm voor ouderen, maar ook nog de nodige obstakels. In de huidige cultuur is het erg moeilijk om als particuliere groep daadwerkelijk gelijkwaardig te concurreren met de gevestigde partijen. Housing associations lijken de best uitgeruste partijen om dergelijk co-housing projecten mogelijk te maken.

Buiten het verkrijgen van grond zit de grootste kwetsbaarheid in de groep. Een groep moet veel tijd en energie steken in het creëren van een organisatie met een gemeenschapsgevoel. Hierbij moet je aan de voorkant aandacht hebben voor het definiëren van de gemeenschappelijke waarden die de groep bindt. Ook moet tijd en energie gestoken worden in het ontwikkelen van de vaardigheden om deel uit te kunnen maken van het proces van een vastgoedontwikkeling.

5.3.7 Right to Build Taskforce

Stakeholder: Right to Build taskforce
Sector: samenwerkingsverband markt en overheid
Kenmerken: Belangenorganisatie en kennisplatform particulier opdrachtgeverschap
Doelgroep: lokale overheden, grondeigenaren, kleine en grote ontwikkelaars, particuliere collectieven, housing associations en overige marktpartijen.
Diensten: helpen met implementeerbare strategieën en succesvolle voorbeeldprojecten
Geïnterviewd: Mario Wolf (Taskforce Director) Bryony Harrington (Taskforce Manager)

Introductie

De Right to Build Taskforce is in februari 2017 opgericht door NaCSBA geïnspireerd op het 'expertteam eigenbouw' in Nederland (inmiddels opgegaan in het expertteam woningbouw). De Taskforce wordt gefinancierd door de Nationwide Building Society gesteund door het ministerie. Belangrijkste steun bestaat uit het delegeren van senior beleidsadviseur Mario Wolf als directeur van de Taskforce. De doelstelling die de Taskforce zich gesteld heeft is dat er in 2020 een productie van minimaal 20.000 woningen per jaar plaatsvindt via particulier opdrachtgeverschap. Dit is een hoge ambitie aangezien de productie in 2018 nog rond de 14.000 lag.

Kamerlid Richard Bacon MP is ambassadeur voor de taskforce en wordt gesteund door een viertal vice-ambassadeurs die allen lokale politici zijn. De taskforce bestaat naast directeur Mario Wolf uit een taskforce manager Bryony Harrington en een expertpanel van mensen werkzaam in de markt of bij de overheid. Het belang van de taskforce wordt door het ministerie onderschreven in de white paper "fixing our broken housing market" (DCLG, 2017).



Foto 12 Mario Wolff en Bryony Harrington van de taskforce en auteur voor een zelf-bouw woning in Graven Hill

Activiteiten

Terwijl NaCSBA en de ambassadeurs actief campagne voeren om de sector te laten groeien, biedt de Taskforce ondersteuning aan stakeholders die daadwerkelijk actief zijn in de sector. Daar waar het Nederlandse expertteam zich vooral richtte op lokale overheden is de doelgroep voor de Taskforce breder. Naast lokale overheden richt het zich op grondeigenaren, ontwikkelaars, housing associations, particuliere bouwcollectieven, grondeigenaren en andere organisaties die actief zijn in het realiseren van custom en self-build projecten.

Ondersteuning die de taskforce kan bieden bestaat uit:

- advisering aan lokale overheden bij het opstellen van beleidstukken, plannen of ontwerprichtlijnen
- advies over procedures en producten bij plannen voor grootschalige uitgifte van vrije kavels
- uitvoeren van marktanalyses van verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap
- adviezen bij haalbaarheidsstudies
- financieringsadviezen
- adviezen over omgang met Right To Build wetgeving
- advies over inrichting en management van een register
- hulp bij buurtinitiatieven
- ondersteuning van particuliere collectieven
- advies leerpunten vanuit buitenlandse referentie projecten

Naast deze ondersteuning organiseert de Taskforce netwerkbijeenkomsten, workshops en excursies.

Policy measures

De beleidsmatige kapstok voor de sturingsmaatregelen is volgens Wolf het beleidsstuk 'Right to Build' uit 2015. Dit is door alle partijen positief ontvangen, waardoor er een stevige politiek basis voor de wetgeving ligt, die niet bij een andere regering opeens wordt teruggedraaid. De Self Build and Custom Housebuilding Act 2015 ziet Wolf als een zeer krachtige verankering van dit beleid. Het alleen al hebben van een juridische definitie is belangrijk. Wetgeving voor lokale overheden om een register bij te houden waarin de vraag wordt geïnventariseerd en de plicht om te voorzien in die vraag, is een middel van onschatbare waarde. Toch ziet Wolf ook de beperking in de huidige werking van het register.

Belangrijkste beperking is dat de wetgeving niet heel helder is hoe 'verlenen van voldoende *suitable development permission* om aan de vraag te voldoen' wordt gedefinieerd. De wet zegt dat kavels meetellen als de 'planning permission' custom of self-build mogelijk maakt, wat nog niet zegt dat de kavels ook op deze manier ontwikkeld gaan worden. Al voorbeeld toont Wolff de rapportage van Cornwall Council, die alle kavels waar de ontwikkeling van 10 of minder woningen mogelijk werd gemaakt, hebben meegeteld, zonder te verifiëren of de ontwikkelingen hier daadwerkelijk via PO worden vormgegeven. Cornwall Council geeft ook aan de werkelijke getallen niet eenvoudig te kunnen achterhalen omdat het binnen een bouwaanvraag niet verplicht is om te vermelden of het een custom of self-build betreft.

Het tweede probleem is dat de wetgeving geen directe sancties aangeeft als je niet aan de wetgeving voldoet. Wolf spreekt wel over twee "indirect sticks". Ten eerste kunnen aanvragers naar de 'planning appeals court' als zij vinden dat hun aanvraag onterecht is afgewezen. Als bij deze beroepsprocedure duidelijk wordt dat een lokale overheid geen inspanning heeft geleverd om aan de vraag vanuit het register te voldoen, staat een indiener een stuk sterker in zijn beroepszaak. Een dergelijke beroepszaak aangaan en verliezen is een dure en tijdrovende inspanning voor een lokale overheid.

Een tweede mogelijkheid is dat iemand los van een specifieke aanvraag, een zaak aanspant tegen de lokale overheid. Dit kan via een zogenaamde “judicial review process”. Dit is een rechtsgang waarbij een lagere overheid wordt aangeklaagd voor strijdig handelen met regelgeving vanuit een hogere overheid. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat iemand een zaak aanspant. Zover bij Wolf bekend is dit nog niet voorgekomen. Bij invoering van een register in Nederland adviseert Wolf om goed na te denken over handhaving en vooraf een sanctie te bepalen.

Een andere beperking is dat veel lokale overheden het register niet promoten of zelfs ontmoedigen, om moeilijk invulbare verplichtingen te voorkomen. Register worden verborgen gehouden of er worden hoge inschrijftarieven gehanteerd. Uit onderzoek van Buildstore blijkt dat 80% van de bevolking niet weet dat gemeenten een register bij moeten houden. Toch staan er nu ca. 40.000 mensen ingeschreven in een register.

Wolf adviseert om bij een eventuele invoering in Nederland alleen een inschrijfbedrag te vragen als duidelijk is wat je hiervoor krijgt, bijvoorbeeld voorrang bij het beschikbaar komen van een kavel. Het register maakt je nu alleen onderdeel van een statistiek, maar geeft je geen rechten.

Wolf geeft ook de beperkingen aan van het register voor lange termijn beleid. Het register is een momentopname van de vraag en geeft geen beeld voor de toekomst. Hij werkt nog aan een nieuw middel dat geschikter is om te helpen bij het ontwikkelen van lange termijn visies.

Naast de wetgeving zijn in de National Planning Framework richtlijnen opgenomen over hoe moet worden omgegaan met zelf-realisatie en betaalbaar wonen binnen planologische procedures. Dit soort richtlijnen zijn volgens Wolf typisch Engels en vind je niet in Nederland en Duitsland.

Wolf noemt drie financieringsmaatregelen die van belang zijn voor de custom en self-build markt:

- Home Building Fund, waar alle vormen van kleinschalige woningbouw aanspraak op kunnen maken. Dit hoeft niet per definitie zelf-realisatie te zijn, maar kan wel. Dit fonds is alleen bedoeld voor voorfinanciering en zodra de grond of het casco is verkocht aan de eindgebruiker moet het voorschot worden terugbetaald.
- Community Housing Fund, een fonds special aanloopkosten voor collectieve ontwikkelingen. Dit fonds functioneert goed maar Wolf vreest wel dat deze directe subsidie geschrapt kan worden in het kader van Brexit bezuinigingen.
- Homes England partnerships. Homes England treedt op als een ontwikkelbedrijf van het rijksvastgoedbedrijf. Zij kunnen op plekken waar ze grondposities hebben samenwerkingsverbanden aangaan met grondeigenaren of lokale overheden om de ontwikkeling van custom en self-build nodig te maken.

Al deze fondsen zijn voor ontwikkelaars of collectieven, maar niet voor individuele consumenten. De enige voorziening die hiervoor bestaat is ‘Help to Buy’ maar juist dit fonds is niet beschikbaar voor zelf-realisatie. Daarom werkt deze regeling juist ondermijnend voor zelf-realisatie. In Schotland bestaat wel een Self-Build Loan Fund, die lening verstrekt aan particulieren tot £ 175.000,-. In Schotland bestaat ook een zogenaamd ‘masterplan consent areas’ wat een beetje vergelijkbaar is met een bestemmingsplan. Hierin moet volgens de Schotse variant van de Planning Act ruimte zijn opgenomen voor self-build housing.

Kansen voor opschaling zelf-realisatie

Wolf stelt geen twijfels te hebben over de potentie voor de zelf-realisatie markt. 53% van de Engelsen wil graag zelf een woning realiseren. Meer dan 1 miljoen mensen willen een stuk grond kopen en binnen een jaar beginnen te bouwen. Bijna een kwart van dat miljoen vindt collectief ontwikkelen een aantrekkelijk alternatief. Om die potentie open te breken moet het functioneren van de institutionele woningmarkt veranderen. Dat is waar de Taskforce zich hard voor maakt. Uit de gegevens van de verschillende registers concludeert Wolf dat de potentie in het zuiden van Engeland het grootst is omdat hier de huizenprijzen hoog zijn en mensen op zoek gaan naar alternatieven voor de reguliere markt. In het noorden wordt de vraag gedrukt door een groot gebrek aan mensen die kapitaalkrachtig genoeg zijn.

Volgens Wolf is de hypotheekmarkt niet meer een probleem. Hoewel banken nog terughoudend zijn, zijn er voldoende Building Societies die hypotheek verstrekken. Wel vindt Wolf het van belang dat de 'Help to Buy' voorwaarden dusdanig worden aangepast dat zelf-realisatie hiervoor in aanmerking komt.

Het grootste obstakel blijft in zijn ogen de beschikbaarheid van grond en daarom vindt hij het register een belangrijk sturingsmiddel. Een discussie hierin blijft of er binnen het register gevraagd mag worden om een lokale binding. Dit leidt enerzijds tot een ongelijkheid ten opzichte van speculatieve bouw (waar nooit om een lokale binding wordt gevraagd) maar biedt anderzijds lokale overheden wel de mogelijkheid om te sturen op het bieden van huisvesting aan de eigen bevolking.

In Engeland worden 60% van de woningbouwontwikkelingen gedaan door slecht 5 tot 6 partijen. Wolf is er van overtuigd dat opschalen van zelf-realisatie alleen mogelijk is als deze partijen mee gaan doen. Er is een vraag vanuit de consument dus er moeten modellen te ontwikkelen zijn die wel genoeg tegemoet komt aan het faciliteren van de individuele woonwensen van de consumenten, maar ook aantrekkelijk genoeg zijn voor grote ontwikkelaars om in te willen stappen. Als je hierin slaagt wordt de groei een onomkeerbaar proces.

5.4 Samenvatting resultaten interviews naar actor

De drie actoren ontwikkelaar, overheid en de consument hebben verschillende belangen binnen woningbouwontwikkeling. Per actor zijn de resultaten van de interviews samen gevat in tabel 7 t/m tabel 9.

Motivatie voor PO

Zoals te verwachten noemen overheden veel maatschappelijke motivaties, hebben marktpartijen veel bedrijfsmatige redenen, en zijn de motivaties van de consument veelal gekoppeld aan de kwaliteit van het uiteindelijke product. Dat laatste is ook de plek waar de drie actoren elkaar het meest vinden in gedeelde inzichten. Alle partijen zien in bepaalde mate dat de invloed van de consument leidt tot een aantrekkelijker product. Aantrekkelijker om in te wonen, aantrekkelijker om te verkopen of aantrekkelijker voor de stad. Bij alle actoren wordt ook inspiratie uit buitenlandse projecten genoemd als belangrijke bron van inspiratie. Opvallend is dat bij de geïnterviewde consumenten het prijs/kwaliteitsvoordeel niet expliciet benoemd is. Hierbij is een belangrijke kanttekening dat de geïnterviewde consumenten allen onderdeel waren van co-housing groepen. Hierbij heeft de mogelijkheid voor het realiseren van uniek woonproduct, qua motivatie, duidelijk de overhand boven het mogelijke financiële voordeel. Onderzoek van Buildstore (Wallace e.a. 2013) laat zien dat bij individuele consumenten financiële voordelen ten opzichte van traditionele bouw wel degelijk als belangrijke motivatie geldt, naast invloed op de woning en ontevredenheid over het marktaanbod.

Motivatie voor PO	Markt	Overheid	Consumenten
<i>Maatschappelijke motivatie</i>			
Beleid centrale overheid	nee	ja	nee
woningmarkt hervormen	nee	ja	deels
Ethische principes dat mensen invloed moeten hebben op hun woning	deels	deels	ja
grotere sociale binding met de omgeving	nee	ja	ja
steunen lokale economie	nee	ja	nee
<i>Kwalitatieve/inhoudelijke motivatie</i>			
invloed consument maakt woning aantrekkelijk product	ja	deels	ja
betere prijs kwaliteit aan te bieden	ja	nee	nee
kansen voor nieuwe woonvormen (co-housing)	nee	deels	ja
Diversiteit in woningen is goed voor de kwaliteit van de stad	nee	ja	nee
Inspiratie uit andere projecten of buitenland	deels	ja	deels
<i>Bedrijfsmatige motivatie</i>			
grote vraag, weinig aanbieders	ja	nee	nee
snellere return on investment	ja	nee	nee
risico volle fase uit proces halen	deels	nee	nee
overheidssteun bij financiering	deels	nee	nee

Tabel 7 Motivatie voor PO per actor

Beleidsmaatregelen

Door alle actoren wordt herkend dat het rijksbeleid poogt particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, maar alleen de overheidspartijen geven aan dat dit ze echt verder heeft geholpen. De ontwikkelaars en de co-housing groepen zien het rijksbeleid nog maar moeizaam doorsijpelen naar de lokale overheden, waar zij deels afhankelijk van zijn. OWCH gaf zelfs aan dat zij het gevoel hadden meer door het planologisch systeem als zelf-realisatoren benadeeld te worden, dan juist een beleidsmatige voorkeursbehandeling te krijgen. Onderzoek van Heywood (2016) laat zien dat één derde van de CPO initiatieven dit ook zo ervaart en slechts 12% een voordeel van beleidsmatige steun ervaart. Zelfs de actieve gemeentes als York en Cherwell, erkennen dat hun houding nog geen

gemeengoed is onder collega autoriteiten. De invulling van het 'rekening houden met het register' wordt in de wet nog zo vrij gelaten dat lokale overheden die hier sceptisch tegen overstaan, de ruimte nemen om hier een minimale invulling aan te geven. Dit geldt met name voor de beleidsmatige sturing op ontwikkelingen van privaat bezit. Bij de uitgifte van gemeentelijke grond is het moeilijker om aan de geest van de SBCHA voorbij te gaan, maar ook hier heerst bij veel lokale overheden nog scepsis over PO. Waar brede consensus over bestaat is dat het succes van de SBCHA, en eigenlijk van ieder PO project, nog afhankelijk is van gemotiveerde individuen bij lokale overheden.

<i>Policy Measures</i>	Markt	Overheid	Consumenten
<i>Richtinggevend</i>			
Richtinggevende houding rijksoverheid		ja	
Positieve grondhouding lokale ambtenaren	ja/nee	ja/nee	ja/nee
<i>Regulerend</i>			
steun bij planning permission	ja/nee	ja	nee
steun bij appeals court	ja		
Register als programmatisch sturingsmiddel		deels	
Beschikbaar komen grond door SBCHA verplichtingen LA	deels	deels	
<i>Stimulerend</i>			
Beschikbaar komen grond door nieuw beleid LA		ja	ja/nee
Build now pay later		deels	deels
Home building Fund en C&SB plots loan fund	deels	ja	
Community Housing Fund		deels	deels
<i>Organiserend vermogen</i>			
Vanguard Councils		ja	
toegang tot informatie			deels
Taskforce netwerk en inspiratie werk	deels	ja	

Tabel 8 Waargenomen beleidsmaatregelen per actor (lege cellen betekent dat maatregel niet genoemd is, 'nee' betekent dat maatregel wel genoemd is maar actoren geen bijdrage hebben gemerkt)

Een deel van de uitkomsten van de interviews worden beïnvloed doordat cases zich in variërende fases afspelen en daarmee in verschillende tijdsgewrichten. Bij beide co-housing projecten bestond er nog helemaal geen Community Housing Fund, maar beide erkennen dat ze dat enorm geholpen zou hebben indien dit destijds wel beschikbaar was geweest. Lokale overheden geven aan met het fonds middelen te hebben om co-housing projecten serieuze kansen te geven en nieuwere projecten zoals Low Field Green maken hier dankbaar gebruik van.

Het beschikbaar komen van gronden als gevolg van de SBCHA is ook verschijnsel waar actoren pas recent de eerste resultaten van gaan herkennen.

Kansen voor opschaling

Zowel de marktpartijen als de consumenten stellen dat de vraag naar PO groter is dan het aanbod. Dit hoeft dus geen belemmering te vormen voor groei. Het aanwijzen van locaties specifiek voor particulier opdrachtgeverschap wordt door alle actoren gezien als een noodzakelijk middel om meer PO ontwikkelingen opgestart te krijgen. Dit kan gedaan worden door in de section 106 overeenkomst over grotere gebiedsontwikkelingen een verplichting op te nemen om een deel van grond te ontwikkelen als custom of self-build. Het helpt als lokale overheden hier aan de voorkant beleidsmatige doelstellingen voor benoemen.

Binnen de geldende regelgeving zien zowel overheid als markt nog regelingen die belemmerend werken voor PO. Het feit dat nieuwbouw woningen worden vrijgesteld van VAT, maar renovatie en de aankoop van een vrij kavel niet, zet PO op een fiscale achterstand. PO ontwikkelingen ervaren ook oneerlijke concurrentie van de "right to buy" regeling, waar zowel custom als self-build niet voor in aanmerking komen.

Alle actoren zien nog mogelijkheden om het organiserend vermogen van hun sector te verbeteren, waarbij iedereen behoefte heeft aan planologische procedures die beter aansluiten bij het ontwikkelmodel.

<i>Kansen voor opschaling</i>	Markt	Overheid	Consumenten
<i>Richtinggevendende beleidsmaatregelen</i>			
Vrijstelling VAT ook voor verbouw/renovatie + bouwrijpe kavels	deels	ja	
Ontwikkelen systeem om lange termijn vraag vast te kunnen stellen		deels	
<i>Regulerend beleidsmaatregelen</i>			
locaties door lokale overheid aanwijzen voor speciek PO	deels	ja	ja
consquenties stellen aan niet voldoen aan vraag uit register		ja	
<i>Stimulerende beleidsmaatregelen</i>			
'Help to build' regeling instellen voor self en custom build	ja	ja	
<i>Organiserend vermogen vergroten</i>			
Custom Build makkelijker maken voor klanten (= minder vrijheid)	ja		
begeleiding/ondersteuning zelf-realisatoren		ja	ja
Aanbieders markt moet zich beter ontwikkelen	ja	ja	
door ontwikkelen planologische procedures voor S&C-build		ja	ja
Nieuwe perceptie nodig van de 'opbrengst' van een woning		deels	
Housing associations CPO groepen laten ondersteunen			deels
<i>Markt</i>			
Vraag is nog steeds groter dan aanbod	ja		ja
Grand Designs programma bevordert te markt	ja	deels	
geslaagde praktijk voorbeelden zullen anderen inspireren		ja	ja
Tonen dat je met self-build ook mainstream huizen kan produceren		ja	

Tabel 9 Aanvullende maatregelen waar actoren kansen voor opschaling zien (leeg is niet genoemd).

5.5 Samenvatting resultaten interviews naar beleidsmaatregel

Alle hoofdvragen uit de interviews brengen aspecten naar voren die oordelen over de effectiviteit van ingezette sturingsmiddelen, maar afhankelijk van het perspectief worden aspecten bij verschillende vragen genoemd. Zo is voor een marktpartij, actief in PO, het gebrek aan concurrenten met kennis van de systematiek een kans, en hiermee een belangrijke motivatie om voor PO te kiezen. Bij overheden en consumenten wordt het beperkte aantal kundige marktpartijen juist als bedreiging gezien om op te sector op te kunnen schalen. Ook worden bepaalde beleidsmaatregelen niet altijd direct bij de motivatie genoemd, maar bij doorvragen over de maatregelen zelf worden ze toch als cruciaal aangehaald. In deze paragraaf worden de resultaten uit de vorige paragraaf gespiegeld aan de analyse van ingezette sturingsmiddelen in §4.4.

Richtinggevend	Markt	Overheid	Consument	Opmerkingen
<i>Indirect</i>				
- PO als doelstelling in Housing strategies	-	ja	-	
- PO-beleid verankeren in National Planning Policy	deels	deels	-	Beleid biedt onderbouwing bij appeals court
- Promotie PO door taskforce en PO-aanjager	deels	deels		Het programma van Grand designs van Kevin McLeod wordt wel veel genoemd
<i>Direct</i>				
- vrijstelling CIL	-	-	-	
- minimum drempel voor section 106 Affordable Housing bijdrage	-	-	-	
- Community right to reclaim land	-	-	-	
- 'Affordable Housing Guarantee' toegankelijk maken voor CPO	-	-	-	
Regulerend				
Self-Build and Custom Housing Act:				
- verplicht rekening houden met register bij opstellen ruimtelijk beleid	ja/nee	ja	ja/nee	Grote verschillen per autoriteit
- bij gronden beschikbaar stellen verplicht rekening houden met register	ja/nee	deels	-	Grote verschillen per autoriteit.
- Inspanningsverplichting om procedures te stroomlijnen voor particulieren	ja/nee		nee	Voor consumenten nog te kort van kracht
				Grote verschillen per individu
Organiserend Vermogen				
- Experimenteren met proeftuin gemeenten	-	deels	-	
- Right to build taskforce: netwerkbuiding, informatie, advies en inspiratie	deels	ja	-	
- self-build portal	-	-	deels	
- Right to Build toolkit	-	-	-	
Stimulerend				
- Gronden beschikbaar stellen, zo mogelijk met outline planning permission en design codes	-	ja	ja/nee	
- Strategic partnerships Homes England	-	-	-	Bij Graven Hill wel samenwerking maar geen actieve deelname van HE
- 'Build now, pay later' regeling	-	deels	deels	
- Home Building Fund (en voorlopers)	deels	ja		
- Community Housing fund		deels	deels	

Tabel 10 Waargenomen bijdrage per beleidsmaatregel per actor (lege cellen betekent dat maatregel niet genoemd is, 'nee' betekent dat maatregel wel genoemd is maar actoren geen bijdrage hebben gemerkt)

Het richtinggevende beleid vanuit de centrale overheid om PO te stimuleren, wordt door alle actoren herkend maar voornamelijk als 'sturend' ervaren door de lokale overheden. De marktpartijen voelen zich door dit beleid gesterkt bij juridische procedures indien grondeigenaren of ontwikkelende partijen planologische beslissingen aanvechten.

Opvallend is dat (buiten de Taskforce) niemand de directe context veranderende maatregelen noemt, zoals de vrijstellingen van CIL en de drempel van 10 woningen voor section 106 heffingen, als elementen die hebben bijgedragen aan hun PO project. Bij doorvragen bleken deze maatregelen vaak wel positief te hebben bijgedragen aan het haalbaar maken van de businesscase, alleen worden deze aanpassingen in regelgeving niet herkend als maatregelen die bewust zijn ingezet ter bevordering van 'custom of self-build'. Dit in tegenstelling tot de specifiek ingerichte fondsen. Een subsidie leeft meer als een sturingsmaatregelen dan een aanpassing van de regelgeving van een bestaande heffing.

Over de effectiviteit van de ingevoerde SBCHA zijn de meningen dubbelzinnig. De potentiële kracht van dit middel wordt breed gedeeld door markt, overheid en consumenten, maar ook de scepsis over de huidige werking. De wetgeving lijkt nog zeer afhankelijk van motivatie van lokale politici of individuele ambtenaren. Binnen gemeenten waar al een positieve grondhouding tegenover PO bestaat, worden ook positieve ervaringen van de wetgeving ervaren. Uit § 5.4 blijkt dat bij gemeenten waar er nog scepsis heerst, de wetgeving nog zoveel ruimte voor interpretatie biedt dat dit niet direct leidt tot het beschikbaar stellen van meer kavels. De voorwaarden die aan inschrijving mogen worden gesteld worden soms misbruikt om het aantal inschrijvingen te drukken, met name het honorarium. Het ontbreken van duidelijkheid over invulling en handhaving wordt veel genoemd als een achilleshiel onder de effectiviteit van de wetgeving. Nu, eind 2019, het einde komt aan de eerste verplichte verantwoordingperiode van drie jaar, zal blijken in hoeverre gemeenten omgaan met de verantwoordingen van de opgaven. Ook zal meer duidelijkheid ontstaan hoe de centrale overheid de verantwoordingen beoordeelt, en welke sancties er genomen worden bij het niet voldoen aan de verplichtingen uit de SBCHA. Helaas wordt publicatie van de cijfers door de centrale overheid niet voor het eerste kwartaal in 2020 verwacht.

Bij de sturingsmiddelen van stimulerende aard worden twee maatregelen als cruciaal erkend: het beschikbaar stellen van grond specifiek voor self & custom build en de verschillende fondsen die financiering mogelijk maken, waarbij de grond duidelijk bovenaan staat.

Overheden geven aan dat zij zien dat ontwikkelingen met PO vaak afhankelijk zijn van grond die zij ter beschikking stellen. Daarna blijven afnemers vaak afhankelijk van de beschikbare fondsen voor hun financiering, zolang reguliere geldverstrekkers deze ontwikkelingen nog als risicovol zien. Toch wordt de beschikbaarheid van grond als een grootste obstakel ervaren. Zowel K1 als OWCH co-housing geven het beschikbaar komen van grond aan als de cruciale horde, en hebben vervolgens beroep moeten doen op een vorm van financiële ondersteuning vanuit de overheid. Unboxed zegt de grond voor Blenheim Grove alleen met behulp van de Custom Build Serviced Plots Loan Fund te hebben kunnen kopen. Eigenlijk stelt alleen Goldcrest dat zij zonder overheidsmaatregelen custom build ontwikkeling van de grond kunnen krijgen.

Uit § 5.4 blijkt dat bij de kansen voor opschaling door alle actoren veelal gezocht worden in het vergroten van competenties en het organiserend vermogen. De genomen maatregelen op dit vlak worden beperkt benoemd en zijn veelal gericht op een select gezelschap aan actoren die toch al actief zijn met PO. Het ontbreken van goed uitgeruste marktpartijen, planologische procedures die aansluiten bij de PO-praktijk en geslaagde voorbeelden, wordt door alle actoren vanuit verschillende perspectieven bevestigd.

Belangrijk onderdeel van dit 'organiserend vermogen vergroten' zit ook in het vergroten van de kennis en competenties bij de consument. Zolang nog maar 1 op 5 mensen weet dat er een register bestaat is de analyse van de inrichting en uitwerking van het register is maar beperkt zinvol.

Alle actoren stellen dat een verandering van de heersende beeldvorming over custom and self-build een cruciale eerste stap is om alle andere stappen mogelijk te maken. Het meest genoemd in dit kader is het programma "Grand Designs". Dit zeer populaire TV-programma, gepresenteerd door Kevin McCloud, wordt op dit moment breed erkend als het belangrijkste promotie middel van de zelf-bouw in de UK.

6. Analyse onderzoeksresultaten

6.1 Confrontatie theorie en gemeten resultaten

In hoofdstuk 4 zijn een viertal barrières benoemd die de groei van particulier opdrachtgeverschap belemmeren en een aantal sturingsmiddelen die zouden moeten bijdragen aan deze wegnemen.

Een analyse in hoofdstuk 4 van de toegepaste sturingsmiddelen van 2011 leidde tot de volgende verwachtingen ten opzichte van de barrières:

- Beschikbaar komen grond

De SBCHA is een potentieel krachtig middel die dit probleem direct adresseert. Mogelijk kwetsbaarheden werden gezien inschrijfvoorwaarden, vrijheid in invulling van het ‘rekening houden met het register’, en handhaving.

- Financiering

Door de ingericht fondsen, waarborgen en vrijstellingen zou hier een positief effect meetbaar moeten zijn.

- Regelgeving en procedures

Hier waren de maatregelen minder specifiek. Er was twijfel of er voldoende organiserend vermogen bij de overheden aanwezig was om procedures dusdanig in te richten om de beleidsmatige doelstellingen praktische invulling te geven.

- Ontwikkeling van de markt

De ontwikkeling van de markt zou deels op gang moeten komen door het wegnemen van de overige barrières, maar ook hiervoor moeten de actoren ook hun organiserend vermogen vergroten. Binnen de genomen maatregelen waren er twijfels of de inspirerende en competentie vergrotende maatregelen wel een breed genoeg spectrum van actoren bereikte.

Beschikbaar komen grond

In oktober 2016 is de SBCHA van kracht geworden en nu na drie jaar leek een goed moment om de effecten hiervan te analyseren. Uit de interviews blijkt dat het ontwikkelproces van woningbouwlocaties dusdanig lang is, dat drie jaar aan de magere kant is om harde conclusies te kunnen trekken. De eerste effecten van de SBCHA beginnen nu net voor actoren merkbaar te worden. Overheden, marktpartijen en ook consumenten moeten nog wennen aan deze nieuwe werkelijkheid, maar alle actoren voelen deze nieuwe werkelijkheid wel, al is het uit verschillende perspectieven. York City Council is op zoek gaat naar PO-locaties vanwege “*national policy filtering down*”, Goldcrest staat sterker in de Planning and Appeals Court, en Unboxed Homes wordt benaderd door grondeigenaren die verplicht ‘custom’ of ‘self build’ op hun grond moeten realiseren; alle actoren merken consequenties van de SBCHA. Ook alle actoren zijn het eens dat de effectiviteit nog zeer afhankelijk is van het geloof van de betreffende authority of ambtenaar in particulier opdrachtgeverschap. Ook voor deze verandering van het institutionele gedachtengoed is drie jaar nog maar kort om harde conclusies te trekken.

In § 4.4 zijn een aantal kwetsbaarheden gesignaleerd die een bedreiging konden vormen voor het functioneren van de wetgeving. Deze worden ook in de praktijk herkend. Het ontbreken van verplichtingen om publiciteit te geven aan het register, heeft tot gevolg dat nu nog maar 20% van de bevolking van het bestaan van het register afweet. Uit de reacties van York City en de Taskforce blijkt dat de ruimte die wordt gegeven bij invulling van ‘rekening houden met het register’, nu nog door de meer terughoudende overheden wordt gebruikt om een minimale invulling te geven aan het handelen in de geest van de wet. Meerdere geïnterviewden noemen ook ‘het afdwingen van

verplichte percentages PO in gebiedsontwikkelingen' als kans voor opschaling. Hieruit is af te leiden dat dit nog onvoldoende gebeurd via door "rekening te houden met het register". Ook de gesignaleerde onduidelijkheid over handhaving, en met name het ontbreken van sancties, worden door de geïnterviewde actoren inderdaad als bedreiging benoemd. Het onderzoek kan om twee redenen echter geen uitsluitend geven in hoeverre deze twee onderdelen daadwerkelijk de effectiviteit van de SBCHA negatief beïnvloeden:

- de eerste formele driejarige periode waarvoor een resultaatsverplichting is benoemd, eindigt nu pas. In de loop van 2020 zal pas duidelijk worden hoe de centrale overheid met de verantwoordingen en eventuele tekortkomingen zal omgaan.
- alle actoren bevestigen dat de effectiviteit van SBCHA afhankelijk is van een verandering in het heersende gedachtengoed bij lokale autoriteiten. Dit is een proces wat tijd vergt. De invloed van het ontbreken van sancties in de wetgeving kan dus niet losgezien worden van de invloed van de veranderende beeldvorming, cultuur en kennis bij de betrokken ambtenaren.

Uit het onderzoek blijkt wel dat de verschillende randvoorwaarden die gesteld mogen worden aan inschrijvingen een meetbaar probleem vormen. Onderzoek van de Taskforce uit 2018 laat zien dat er meer lokale overheden actief drempels voor inschrijvingen in het register aan het implementeren zijn, dan er overheden actief bezig zijn hun register te promoten. Het invoeren van inschrijftarieven en eisen aan lokale binding blijkt een daling van het aantal inschrijvingen als direct gevolg te hebben (NaCSBA, 2018). Inmiddels hanteren 12% van de autoriteiten een inschrijftarief, 24% eist lokale binding en 11% vraagt om een solvabiliteitstest en is bij 17% van de autoriteiten een daling in het aantal inschrijvingen te zien.

Financiën

In het onderzoek geven actoren aan dat financiering aan consumentenzijde (het verkrijgen van hypotheek) niet langer de groei van PO belemmerend. Wel wordt de 'help to buy' regeling door veel actoren als oneerlijke concurrentie gezien die daadwerkelijk seriematige bouw bevoordeeld. Er wordt breed gepleit voor een vergelijkbare regeling voor zelf-realisatoren, die Curtin treffend omschrijft als 'help to build'.

Voor ontwikkelaars en collectieven zijn (overheids)fondsen vaak wel cruciaal voor de haalbaarheid van hun PO-projecten. De verschillende specifieke fondsen die hiervoor beschikbaar zijn geweest zijn inmiddels opgegaan in het generiekere Home Building Fund, maar er komen uit het onderzoek nog geen aanwijzingen dat dit een bedreiging vormt voor PO-projecten die nu opgestart worden.

De betrokken stakeholders bij collectieve projecten noemen allemaal het belang van de financiële steun bij de opstartfase, waarmee het belang van Community Led Housing Fund wordt bevestigd. Een inzicht uit de interviews, die niet vooraf uit de analyse naar voren was gekomen, is de ontmoedigende werking die de VAT-regels hebben op de transformatie van bestaand vastgoed en de prikkel die ze veroorzaken om bouwrijpe kavels alleen te verkopen inclusief de nieuwe fundering.

Planologische procedures

Zowel de welwillende overheden als consumenten blijken op zoek naar systemen om een planologische kader neer te zetten die een zelf-realisator zekerheid geeft over zijn recht om te bouwen, maar ook ruimte biedt om zijn woning naar eigen wens in te vullen. Het door de rijksoverheid omarmde 'Action Plan to promote the growth of self build housing' (NaCSBA 2011) ziet, vanuit een zeer neoliberale gedachte, procedures in het kader van planologische beleid vooral als obstakels; "red tape". In de praktijk blijkt de sector vanwege het persoonlijke, individuele karakter van plannen in particulier opdrachtgeverschap, juist op zoek naar een planologisch kader dat houvast biedt bij de discretionaire manier van plannen beoordelen in de UK (Lloyd, Peel, &

Janssen-Jansen, 2015). Hierbij wordt veel naar de Nederlandse toelatingsplanologie gekeken, met gereedschappen als structuurvisies, bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen. Engelse wet- en regelgeving biedt nog geen concrete tools, maar bij Graven Hill wordt baanbrekend werk verricht met de ontwikkeling van instrumenten zoals een Local Development Order. Hierbij krijgt iedere zelf-realisator, die binnen de kaders van het kavelpaspoort ontwikkeld, direct een Planning in Principle toestemming. Dit is vergelijkbaar met 'binnenplannen' bouwen in Nederland. De actoren uit dit onderzoek voelen zich pioniers en zijn daarom druk op zoek naar vakgenoten met geslaagde praktijkvoorbeelden om te volgen. Met kennisdelende organisaties als de Taskforce kunnen dit soort initiatieven de sector in een stroomversnelling brengen, maar eens te meer blijkt dat de sector zich nog in zeer pril stadium van ontwikkeling bevindt. In de komende jaren moet blijken hoe juridisch houdbaar deze LDO's blijken, maar zeker voor de bouw op vrij kavels zijn deze initiatieven hoopgevend.

Ontwikkeling van de markt en haar actoren

In het onderzoek worden op twee vlakken een onderontwikkeling van de markt gesignaleerd:

- er zijn weinig commerciële partijen actief;
 - er is een enorme verscheidenheid in kennis, ervaring en geloof in PO bij de lokale overheden.
- Er is brede erkenning dat 'geloof' en 'een wil om PO te laten slagen', cruciaal zijn voor een PO-project, juist omdat de markt en de processen nog niet goed uitontwikkeld zijn.

De constatering dat er nog steeds weinig marktpartijen actief met PO bezig zijn, terwijl de vraag naar PO niet in twijfel wordt getrokken, bevestigt de twijfels uit §4.5 dat de potentie van PO nog onvoldoende breed uitgedragen wordt. Kennelijk zijn veel partijen nog onvoldoende overtuigd van de voordelen, of zien ze nog te grote risico's.

Ook hier wordt het begin van een verandering gesignaleerd. Een mooi voorbeeld werd gegeven door Ben Burton van York City Council, die aangaf dat Charles Church (onderdeel van Persimmon groep, een van de grootste ontwikkelaars van de UK) op een deel van hun site in Newcastle, 39 vrije kavels ontwikkelt. Hierbij hebben ze geen grotere winstverwachting dan bij de reguliere woningen, maar willen ze vooral ervaring op doen met deze vorm van ontwikkelen. Charles Church verwacht namelijk dat in grotere gebiedsontwikkelingen steeds vaker een aandeel zelf-bouw verplicht zal worden gesteld.

Het organiserend vermogen bij de lokale autoriteiten vergoten gaat langzaam. De taskforce werkt samen met ongeveer 50 van 336 autoriteiten. Dat is minder dan 15%. Een derde van de autoriteiten gaf in oktober 2018 aan nog geen actie te hebben genomen om de vraag uit het register naast de verleende bouwtitels voor PO te leggen (NaCSBA, 2018). Maatregelen zoals het ontwikkelen van LDO's om het planologisch proces voor PO te versimpelen, lijken voor deze gemeenten nog erg ver weg. Mogelijk dat de verantwoordingsplicht van eind 2019 hier een versnelling in kan brengen.

De voordelen van PO zijn bij een groot aandeel van de consumenten bekend. Het door het blad 'Homebuilding & Renovating' uitgevoerde Self and Custom Build Market Report 2017 stelt dat 67% van de bevolking bij voorkeur *geen* 'volume builder home' zou kopen. Volgens onderzoek uit 2016 (Ipsos Mori 2016) is 12% van de Britse huishoudens actief op zoek naar mogelijkheden om zelf een woning te realiseren. De vraag naar particulier opdrachtgeverschap lijkt dusdanig groot dat er voorlopig voldoende ruimte is voor groei. In de interviews wordt het potentieel van de vraag alom bevestigd. Vanuit alle partijen wordt hierbij wel geconstateerd dat bij een significante opschaling ook gepaard zal moeten gaan met een verruiming van de toegankelijke vormen van PO. De markt voor mensen die echt zelf alles binnen de ontwikkeling van een woning in eigen hand willen houden, is beperkt omdat er tegen de benodigde inspanning wordt opgekeken en niet iedereen hier

voldoende vaardigheden voor heeft. Als de toegankelijkheid van de vormen van PO worden vergroot, wordt de potentiële markt opgerekt. Zoals in §2.4 aangetoond zijn er voldoende modellen beschikbaar die dit mogelijk maken, en dat hoeft niet altijd ten koste van invloed op het ontwerp te gaan. 67% van de bevolking zou graag invloed hebben op het ontwerp van zijn woning, de vraag is alleen welke risico's hij hiervoor moet aanvaarden en welke inspanning hiervoor geleverd moet worden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate waarin verschillende ingezette middelen hebben bijgedragen aan de groei van het aandeel PO.

Ingezette Sturingsmiddelen in hoeverre hebben ze bijgedragen aan opschalen PO in the UK?	Potentie	Huidig effect	Opmerkingen
1 - Richtinggevend			
<i>Indirect</i>			
- Beleidsdoelstellingen in the Housing Strategy 2011	+++	+++	de basis, geeft legitimatie en commitment
- Aanstellen van Kevin McCloud as Custom and Self Build Champion	+	+	Kevin is het uithangbord van PO in de UK
- PO-beleid verankeren in National Planning Policy	++	+	bevestigd commitment, maar biedt nog weinig praktische handvaten
- Bevestiging beleid in "Fixing our broken housing market" in 2017	++	++	bevestigd commitment
<i>Direct</i>			
- introductie CIL vrijstelling voor Self and Custom build	+ -	+ -	geen middel om kosten te verhalen kan gemeente ook afschrikken
- Instellen van 10 woningen drempel voor section 106 bijdrage	+ -	+ -	geen middel om kosten te verhalen kan gemeente ook afschrikken
- The Community right to reclaim land	++	+	nog weinig toegepast
- Co-housing in aanmerking laten komen voor 'Affordable Housing guarantee'	++	++	voor affordabel co-housing projecten belangrijk
2 - Regulerend			
- Verplichting om register bij te houden	+++	++	Potentie zeer groot, maar wordt nog niet door iedereen goed nageleefd
- Verplichting om rekening houden met register bij opstellen ruimtelijk beleid	+++	+	Potentie groot, maar nu nog weinig concreet in SBCHA
- Bij gronden beschikbaar stellen verplicht rekening houden met register	+++	++	Concreter, maar moet zich nog op grote schaal bewijzen
- Inspanningsverplichting om procedures te stroomlijnen voor particulieren	+++	+	in praktijk nog weinig effect. Helpt wel bij beroepszaken
3 - Stimulerend			
<i>Grond</i>			
- Rijkssoeverheid stelt gronden beschikbaar, zo mogelijk met bouwtitel	+++	++	moet zich nog op grote schaal bewijzen
<i>Financiering</i>			
- Home Building Fund: £4.5 miljard	++	++	niet specifiek een PO maatregel
- Community Housing Fund: £163 mln. voor 'community led housing projects'	++	++	voor deze groepen essentieel
- Build now pay later regeling	++	++	maakt plannen haalbaar
<i>Organisatie</i>			
- Homes England partnerships	++	+	nog weinig toegepast
4- Organiserend Vermogen			
- Benoeming 11 'Right to Build Vanguard authorities'	+++	+++	Bijna alle grootschalige PO gebeurd nu in deze 11 gemeenten
- Lancering 'self-build portal'	++	+	Beperkt bereik. Gat wordt deels gevuld door 'Buildstore'.
- Lancering 'Right to Build online toolkit'	++	+	Beperkt bereik.
- De activiteiten van de 'Right To Build Taskforce'	++	+	Nu nog beperkt bereik. Heeft meer resources nodig.

Tabel 11 Mate waarin ingezette sturingsmiddelen bijgedragen aan het aandeel PO

+++ = cruciaal ++ = significant + = beperkt + - = kan bijdragen maar kan negatieve effecten hebben

6.2 Aanbevelingen voor verbeteringen of aanvullende instrumenten

De elementen die partijen noemen bij "kansen voor opschaling" zijn grofweg in vier categorieën op te delen:

- Basis op orde:

De condities verbeteren voor PO door aanpassing bestaande regelgeving

- Evalueren en bijsturen:

Aanpassen en doorontwikkeling van de nieuwe wetgeving: SBCHA

- Ontwikkelen nieuwe maatregelen:

Ontwikkeling nieuwe planologische procedures

- Ontwikkeling van de sector zelf

De condities verbeteren voor particulier opdrachtgeverschap

Bestaande regelgeving kan, soms onbedoelde, negatieve effecten op deze PO-sector hebben. Deze regels aanpassen creëert een context waarbinnen PO aantrekkelijker wordt. Dit zou je kunnen stellen als “de basis op orde krijgen”.

- *Vrijstelling van VAT voor transformatie panden en voor bouwrijpe kavels.*

Door ‘kluspanden’ te belasten met VAT, wordt transformeren van bestaand vastgoed vanwege de belastingwetgeving onaantrekkelijk. Op ‘verbouw’ project moet je VAT (BTW) afdragen maar nieuwbouw is vrijgesteld van BTW. Een aanpassing van deze wetgeving zou hier wel meer kansen kunnen bieden en bovendien wenselijk zijn vanuit een perspectief van duurzaamheid en behoud van erfgoed.

Ook ‘vrije kavels’ worden belast met VAT. Om te zorgen dat kavels buiten de VAT blijven wordt nu de “golden brick” methode toegepast, waarbij de grondverkoper ook de fundering voor de zelf-realisator aanlegt. Dit maakt het ontwikkelproces onnodig ingewikkeld en dwingt een zelf-realisator om al heel ver te gaan in zijn ontwikkelproces voor hij grond koopt. Het ontwerp van het huis moet al zover zijn dan de fundering kan worden aangelegd voor de grond kan worden aangekocht. Dit betekent grote voorinvesteringen voor de zelf-realisator. Uiteindelijk wordt het kavel alsnog zonder VAT verkocht dus het is zeer de vraag wie baat heeft bij de huidige regelgeving.

- *Help to build*

Een grote groep kopers zijn afhankelijk van de “help to buy” regeling om de financiering van hun huis rond te krijgen. Doordat de regeling niet van toepassing is op PO valt deze groep af als potentiële zelf-realisatoren. Door het invoeren van een “help to build” regeling komt ook voor deze groep zelf-realisatie binnen bereik.

Doorontwikkeling van nieuwe wetgeving SBCHA

Nu de eerste ervaring met de wetgeving zijn opgedaan is het tijd om te evalueren of de wetgeving met enkele aanpassingen niet effectiever kan opereren.

Uit het onderzoek zijn een aantal mogelijke verbetering van de SBCHA naar voren gekomen:

- Definieer scherper welke toelatingseisen aan inschrijving in het register mogen worden gesteld. Denk hierbij aan een maximaal inschrijfhonorarium en een definitie van wat ‘lokale binding’ is.
- Stel strakkere eisen aan de publicatie van het register. Het verscholen houden van het register moet niet acceptabel zijn.
- Definieer scherper hoe “rekening houden met het register” ingevuld moet worden bij het opstellen van volkshuisvestelijk beleid en het nemen van ruimtelijke besluiten. Een directe koppeling tussen het register en het planologisch afdwingen van PO zou de effectiviteit van het register aanzienlijk vergroten.
- Definieer scherper hoe de vraag in het register en de distributie van gemeentelijke grond wordt gekoppeld en gerapporteerd.
- Benoem de sancties bij het niet voldoen aan de vraag uit het register.

Doorontwikkeling planologische instrumenten en procedures

De doorontwikkeling van de planologische procedures moet er toe leiden dat deze begrijpelijk worden en qua inspanning proportioneel met de ontwikkeling. Uit het onderzoek is gebleken dat dit vanuit de heersende cultuur in de UK lastig is, waar een overheid zich normaal reactief opstelt en via casus specifieke onderhandeling tot planologische goedkeuring komt. Er ontstaat een paradoxale dynamiek van enerzijds een streven naar zeggenschap van individuen vanuit liberale waarden, en

anderzijds juist de behoefte aan een regulering waarbij de overheid heldere kaders definieert. De instrumenten die nu in de UK worden ontwikkeld hebben een meer Europese karakter waarbij een actieve rol van de overheid wordt verwacht om zelf ambities en inhoudelijke kaders voor gebiedsontwikkelingen op te stellen. Hiermee wordt de overheid zelf verantwoordelijk voor een deel van de verantwoordingsplicht en wordt er minder op de schouders van de particulier gezet. Al eerder zijn Local Development Orders (LDO's) genoemd als instrumenten waarin zo'n publiek kader kan worden vastgelegd. Het is niet ondenkbaar dat bepaalde wet en regelgeving zal moeten worden aangepast voor dit daadwerkelijk kan functioneren. Een doorontwikkeling van publieke instrumenten om gronden aan te kunnen wijzen voor particulier opdrachtgeverschap is ook wenselijk.

Ontwikkeling van de sector zelf

In vorige paragraaf is geconstateerd dat er een kentering op gang lijkt te komen maar dat de ontwikkeling van de sector nog gehinderd wordt doordat partijen onvoldoende overtuigd zijn van de voordelen. Daar waar de centrale overheden de maatschappelijke baten van PO erkennen, lijken deze nog maar moeizaam door te dringen tot de lagere overheden die hier in de praktijk mee moeten werken. Via de SBCHA wordt de urgentie om toch met PO te gaan werken al via regelgeving gestimuleerd, en zoals eerder geconstateerd kan dit door enkele aanpassingen in de regelgeving nog dwingender worden. Het lijkt echter raadzaam om naast de stok ook meer aandacht te hebben voor de wortel. Overheden kunnen nu (tegen betaling) adviezen inwinnen bij de Taskforce, maar er ontbreekt nog een actieve promotie van de voordelen van PO. De boodschap moet gebracht worden, ook bij de overheden die hier niet zelfstandig actie in nemen. Dit kan via tal van middelen zoals social media campagnes, bijeenkomsten, excursies, artikelen in vakbladen etc. Hierbij moet vooral aandacht zijn voor de breedte van de mogelijkheden van PO. Belangrijke misvattingen waar aandacht voor moet zijn is:

- PO hoeft niet lagere grondopbrengsten te betekenen
- PO is ook goed mogelijk bij rijtjes woningen en gestapelde bouw
- PO hoeft niet langer te duren dan seriematige bouw
- Bij goede inrichting van de procedures kunnen apparaatslasten beheerst worden

Centrale overheden zouden een actieve rol kunnen nemen om de kennis bij lagere overheden te vergroten.

Voor co-housing zijn bovengenoemde risico's nog wel reëel. Co-housing is vaak een langer proces, vraag veel inzet vanuit de autoriteiten en heeft vaak nog steun nodig bij financiering. Hiertegenover staan wel grote sociaal-maatschappelijke voordelen.

Voor het grootste deel van de commerciële markt in de UK ervaart Particulier Opdrachtgeverschap vooralsnog als een ontwikkelmodel waar ze zich nu vooral op moeten voorbereiden omdat hen een aandeel via regelgeving zal worden opgedrongen. Het merendeel lijkt nog te moeten worden overtuigd dat er verdienmodellen in PO ontwikkelingen zitten. Door verplichte percentages PO op te leggen wordt de markt gedwongen deze kansen te verkennen. Samenwerking aangaan met buitenlandse partijen die al ervaring hebben in de sector kan marktpartijen helpen om de benodigde competenties te ontwikkelen.

Ook de markt heeft baat bij actieve programma's die de successen van PO publiekelijk uitdragen. Al eerder is het programma "Grand Designs" genoemd als sterkste promotie van PO, met miljoenen kijkers. Het programma is gericht op de zuiverste vormen van PO waarbij de consument zelf, vanaf nul, een compleet droomhuis ontwerpt. Wellicht kan de sector in overleg treden met het

programma om ook meer toegankelijke vormen van PO in het programma op te nemen, zoals afbouw casco's, en hiermee aandacht en bewustzijn te creëren voor het hele spectrum.

Bij de ontwikkeling van het organiserend vermogen van de markt lijkt de marktpartij Buildstore een belangrijke rol te kunnen spelen. Deze partij biedt online informatie en ondersteuning aan zelf-realisatoren door verbinding te leggen tussen grondeigenaren, geldverstrekkers, bouwers en leveranciers met consumenten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen die zijn gedaan voor aanvullende maatregelen.

Aanvullende maatregelen wat kan bijdragen aan verder opschalen PO in the UK?	Mogelijke impact	Opmerkingen
Basis op orde		
- Vrijstelling VAT voor transformatiepanden	++	ook wenselijk vanuit duurzaamheid en erfgoed perspectief
- Vrijstelling VAT bouwrijpe kavels	++	voorkomt Golden Brick, en financieel voordeel
- Invoeren 'Help to Build' regeling	++	anders oneerlijke concurrentie van Help to Buy
Doorontwikkeling Self Build and Custom Housing Act		
- Beperken vrijheid in toelatingseisen die gesteld mogen worden aan register	+	wordt nu soms misbruikt
- Strengere eisen aan publicatie register	++	wordt nu soms verborgen. Slechts 20% kent register
- "regarding register" scherper definiëren voor beschikbaar stellen eigen grond	+++	rechtstreekse koppeling register en gronduitgifte
- "regarding register" scherper definiëren voor planologische besluiten	+++	nu nog onduidelijk hoe dit ingevuld mag worden
- Meer duidelijkheid over verantwoordingsplicht en sancties	++	wordt nu nog als te vrijblijvend ervaren
Doorontwikkelen planologische instrumenten		
- procedures die individuele aanvragen makkelijk op te stellen en te beoordelen maken	++	Systeem nu nog complex en arbeidsintensief. LDO's bieden perspectief
- instrumenten doorontwikkelen om aandeel PO planologisch af te kunnen dwingen	++	is nu allemaal nog privaatrechtelijk
Ontwikkeling van de sector zelf		
- Breder uitdragen succesvolle PO projecten	++	Markt overtuigen van commerciële kansen in PO. Rol Vanguards?
- Uitbreiden activiteiten Taskforce	+	Hiervoor zou financiering vanuit rijk nodig zijn
- In privaatrechtelijke overeenkomsten met marktpartijen verplicht % PO op nemen	+++	Hiermee kennismaking met PO afdwingen
- Toegankelijke vormen van PO tonen in "Grand Designs"	+	Programma met erg groot bereik, maar focus op niche markt

Tabel 12 Aanbevelingen voor aanvullende maatregelen

Potentie: +++ = zeer groot ++ = significant + = beperkt

6.3 Conclusies situatie UK

Dit onderzoek bevestigt dat er in de UK een duidelijke beleidsmatige wens is om het aandeel particulier opdrachtgeverschap te vergroten. Sinds 2011 zijn daartoe verschillende maatregelen genomen. De inventarisatie van deze maatregelen in hoofdstuk 4 laat zien dat dit een breed pakket aan maatregelen uit alle vier kwadranten vanuit de theorie op meervoudige sturing op ruimtelijk fysieke ontwikkeling. De maatregelen uit de verschillende kwadranten beïnvloeden en versterken elkaar.

Met de toepasselijke titel 'Laying the Foundations: A Housing Strategy for England' (HMG 2011) is inderdaad het fundament gelegd voor deze beleidsmatig wens. De urgentie wordt aangetoond, de obstakels worden benoemd, er worden kwantitatieve doelstellingen gesteld en er wordt een aanpak geagendeerd. De urgentie en ambitie is in de acht jaar die daarop volgde niet losgelaten en bevestigd in alle navolgende publicaties en besluiten, zoals 'Right to Build: Supporting Custom and Self Build' (DCLG 2014) en 'Fixing our broken housing market' (DCLG 2017). Dit middel heeft geleid tot een bewustzijn bij betrokken actoren dat particulier opdrachtgeverschap een grotere rol gaat krijgen in de woningbouwsector.

Dit bewustzijn wordt gesterkt doordat dit beleid verankerd is in wetgeving: de Self Build and Custom Housing Act. De SBCHA adresseert het belangrijkste obstakel voor de groei van het aandeel PO: het

beschikbaar komen van voldoende grond. Door een inventarisatie van de vraag vanuit de consumenten te koppelen aan enerzijds ruimtelijke beleid, maar ook aan de fysieke gronden in het bezit van de gemeente heeft de wetgeving publiekrechtelijke en privaatrechtelijke kenmerken wat het een krachtig instrument maakt.

De vrijheid die lokale overheden hebben over de manier van invulling, en het ontbreken van duidelijkheid over sancties, betekent dat er nog twijfels bestaan over het functioneren in de praktijk. Vanwege de relatief korte tijd dat de wet van kracht is en het langdurige karakter van vastgoedontwikkelingen, is de werkelijke effectiviteit nog moeilijk meetbaar, maar indicaties zijn dat de meest recente cijfers toch een significante groei van de sector laten zien.

Gebrek aan financiering lijkt voor het grootste deel van de PO ontwikkelingen geen kritieke barrière meer. Custom and Self-build lijkt uit de voeten te kunnen met de generieke stimuleringsmaatregelen voor de gehele woningbouwsector bestaan, en de verruiming die hierin zijn aangebracht specifiek voor PO. Uitzondering hierop vormen de collectieve initiatieven die nog wel in grote mate afhankelijk zijn van financiële steun en garantstellingen. Speciaal voor de opstartfase is het van groot belang om de Community Housing Fund in stand te houden. De huidige regeling loopt af in maart 2020, en vooralsnog is er nog geen besluit op verlenging genomen.

PO ondervindt wel hinder van bepaalde fiscale regelingen en de 'help to buy' regeling, die als ze niet worden aangepast de PO-sector een achtergestelde concurrentiepositie geven.

Het eerder genoemde bewustzijn dat er 'iets met particulier opdrachtgeverschap gaat gebeuren', betekent nog niet dat er een breed gedeeld geloof in het model is of een duidelijk beeld van hoe dit model toegepast kan worden. Met het beschikbaar komen van de grond en voldoende mogelijkheden tot financiering is dit alles bepalend voor de potentie van de groei. Als het lukt om het geloof in deze manier van ontwikkelen tot een gedragen gedachtegoed te krijgen zullen de actoren ook hun competenties en processen verder gaan ontwikkelen. Dit geldt voor politiek, overheden, marktpartijen en consumenten. Essentieel hierin is dat partijen gaan geloven dat particulier opdrachtgeverschap meer is dan vrije kavels waarop rijke mensen een droomhuis helemaal zelf ontwikkelen. Partijen moeten gaan geloven dat PO een veel grotere rol kan hebben in de volkshuisvestelijke opgave en een bijdrage kan leveren aan stedelijke woningbouwopgaven (ook met appartementen), aan betaalbaar wonen en aan bijzondere woonvormen.

7. Vergelijk Nederland

7.1 Transfereerbaarheid

Om voor de Nederlandse situatie lessen te kunnen trekken uit de Engelse situatie, is het van belang om te kijken in hoeverre omstandigheden vergelijkbaar zijn. Elementen uit het planologische systeem van een land overnemen in een andere, is vaak moeilijk, of zelfs onmogelijk, vanwege de institutionele context waaruit het systeem is voortgekomen (Janssen-Jansen & Woltjer, 2010). Tussen de landen heersen vaak andere juridische kaders, een andere beleidscultuur of andere marktomstandigheden.

Heurkens (2012) definieert drie niveaus van 'lessen trekken' uit buitenlandse situaties:

- inspireren
- leren
- overnemen

De mate waarin dit waarschijnlijk is, wordt gedefinieerd als de 'transfereerbaarheid' en deze is afhankelijk van de contextuele verschillen in de systemen tussen landen.

Levels of lesson-drawing	Definitions	Likelihood of Transfer		
		Transfer within one country	Transfer between countries with similar system	Transfer between countries with different system
Inspiration	Collecting & evaluating data & information on innovative experiences & practices	LESS LIKELY	LIKELY	VERY LIKELY
Learning	Adopting the information collected & evaluated in the inspiration phase, including retrieving underlying ideas & recognizing obstacles & differences	LIKELY	VERY LIKELY	LIKELY
Transplanting	Looking at specific conditions under which the transfer of policy, instruments or other elements to another context is possible	VERY LIKELY	LIKELY	LESS LIKELY

Tabel 13 Transfereerbaarheid van de verschillende niveaus van lessen trekken. Bron: Heurkens, 2012

Om een beeld te vormen van de transfereerbaarheid van maatregelen is het dus belangrijk om de verschillen in context te beschouwen en per maatregel te beoordelen of dit betekent dat er sprake is een vergelijkbaar systeem, of een afwijkend systeem.

7.2 Context verschillen particulier opdrachtgeverschap in UK en Nederland

Om te bepalen welke institutionele context verschillen relevant zijn voor particulier opdrachtgeverschap is er gekeken naar welke aspecten geadresseerd zijn met de maatregelen in de UK en is hier de belangrijkste context parameter bij gezocht die relevant is voor transfereerbaarheid:

- Richtinggevend beleid → Politiek context en volkshuisvestelijk beleid
- Versimpelen regelgeving en procedures → Juridisch / Planologische regiems
- Ontwikkeling sector → Woningmarkt en positie PO

Politieke context

In hoofdstuk 2 is al uitgebreid ingegaan op de verschillen tussen de Nederlandse en de Engelse historie van politiek en volkshuisvesting. Een belangrijk element dat hieruit naar voren kwam, is dat beide landen 10 jaar geleden een politieke wens hadden om het aandeel PO te zien groeien, maar dat de motivatie hiervoor in Nederland anders was dan in Engeland. Daar waar in Nederland deze

wens voortkomt uit een ideologische gedachte dat burgers recht hebben op meer zeggenschap over hun woning, is de urgentie in UK veel meer afkomstig vanuit een falende woningmarkt. Daardoor ligt het accent beleidsmatig in Nederland ook op de consument meer invloed geven op vorm en uitvoering van de woning (VROM 2000), terwijl in Engeland het accent vooral ligt bij de krachten binnen de huidige woningmarkt doorbreken om aan de volkshuisvestelijke opgave te voldoen (HM Government 2011, DCLG 2013, DCLG 2014). Belangrijk verschil is dat in de UK de vraag naar opschaling gedragen lijkt te worden over de gehele breedte van het politiek spectrum, terwijl de meer ideologische motivaties in Nederland niet (meer) bij alle politieke stromingen een even grote urgentie hebben.

Een andere groot verschil is dat in Nederland de corporaties nog steeds een zeer grote positie hebben binnen de volkshuisvesting en geacht worden het minst vermogende deel van de bevolking geheel te bedienen. In Nederland wordt de sociale sector dus niet als een primair doel van PO gezien terwijl in Engeland PO juist wordt gezien als een mogelijkheid om een betaalbaar segment van de volkshuisvesting te kunnen bedienen (NaCSBA 2011).

Een derde factor waardoor de Nederlandse politieke context voor PO erg verschilt van de situatie in de UK is de rol die de overheid zichzelf aanmeet in de Ruimtelijke Ordening. Van oudsher is de Nederlandse overheid binnen de ruimtelijke ordening heel sturend op niveau van rijk, provincie en gemeente door het opstellen van RO-nota's, structuurvisies, gebiedsvisies, masterplannen etc., terwijl in de UK meer reactief wordt gestuurd op initiatieven uit de markt, waarbij plannen op hun eigen merites worden beoordeeld (Nadin 2008). De overheid stuurt in Nederland traditioneel dus meer vanuit integrale planologie die wordt vastgelegd in publiekrechtelijke kaders, die daarna dienen als een restrictief kader. In de UK wordt meer gestuurd vanuit individuele ontwikkelingen. Dit gebeurt door discretionaire beoordelingen van initiatieven uit de markt en door voorwaarden uit te onderhandelen waarmee beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden (Heurkens 2009). Hiermee moet meer politieke verantwoording afgelegd worden over een besluit op een individueel initiatief, terwijl in Nederland meer verantwoording moet worden afgelegd over de kaders waaraan plannen getoetst worden (Janssen-Jansen & Woltjer, 2010). In §3.3 is al aangegeven dat het Nederlandse systeem wel langzaam meer kenmerken van Engelse systeem begint te vertonen, maar omgekeerd dat ook in Engeland bepaalde 'spatial planning' benaderingen in opkomst zijn (Nadin 2008).

In lijn met de regisserende rol van de overheid, heeft Nederland een traditie van actief grondbeleid. Waar de UK sinds de jaren tachtig voor ontwikkelingen geheel afhankelijk is van initiatieven uit de markt, werd in Nederland, zeker tot 2008, nog volop door de overheid geïnvesteerd in grondposities om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te borgen (Root, Van der Krabben & Spit, 2015). Sinds in de crisis deze grote grondposities gemeenten in financiële problemen hebben gebracht, is de actieve grondpolitiek aanzienlijk afgenomen, maar nog steeds heerst er een cultuur waarin overheden door grondexploitaties actieve deelnemer zijn in ontwikkelingen (Heurkens 2012).

Juridisch planologische context

De andere rol van de overheid betekent ook dat er in Nederland een ander juridisch planologisch systeem gehanteerd wordt. Hoewel wij beleidsmatig steeds meer spreken over 'uitnodigingsplanologie' is het juridisch systeem nog steeds ingericht op toelatingsplanologie, wat past bij het eerder genoemde 'sturen op planologie' (Oxley e.a. 2009). Een bestemmingsplan is juridisch bindend en een local plan niet. Een initiatief wat voldoet aan het bestemmingsplan en bouwbesluit heeft gewoon een juridisch recht op een omgevingsvergunning. Alleen de welstand vertoont nog discretionaire kenmerken. Past een plan niet binnen de kaders dan moet er een nieuw juridisch kader worden opgesteld, wat een langdurig en complex proces is. Om meer flexibiliteit richting de markt te kunnen tonen is in Nederland al langere tijd beweging gaande om deze kaders

minder hard te maken en meer onderhandelbaar. De omgevingswet zal vermoedelijk een beweging verder in die richting maken. Voor particulier opdrachtgeverschap is juist een algemeen geldend kader, waar niet individueel over onderhandeld hoeft te worden, een groot voordeel, zie §6.1. In de UK wordt het planologische kader veelal gevormd door beleidsrichtlijnen, regionale strategieën, of lokale raamwerken die alleen richtinggevend zijn en niet-bindend (Oxley e.a., 2009). Per plan wordt individueel onderhandeld over een bouwtitel. Het juridisch kader vormt hierbij de 'common law' die gestoeld is op jurisprudentie van eerdere rechtszaken.

Woningmarkt en positie PO

Tussen Nederland en de UK zijn een aantal overeenkomsten te vinden in de woningmarkt die het vergelijk in dit onderzoek verantwoorden. In hoofdstuk 2 hebben we al geconstateerd dat zowel in Nederland als in de UK er sprake is van structurele tekorten aan woningen in de dichtbevolkte delen van het land. In beide landen is er sprake van grote toename van grondwaarden wat de betaalbaarheid van marktwoningen onder druk zet en een koopwoning voor een grote groep van de bevolking onbereikbaar maakt. Beide landen zijn ook zeer afhankelijk van grote projectontwikkelaars voor hun productie. Er heerst geen cultuur onder particulieren om je eigen huis bouwen zoals dat in België of Oostenrijk we het geval is, en hierdoor zijn de vaardigheden van consumenten in beide landen beperkt.

De grote afhankelijkheid van seriematige speculatieve ontwikkelaars betekent dat in beide de markt voor PO nog beperkt ontwikkeld is. Doordat Nederlandse overheden tijdens de crisis met grote onverkoopbare grondposities opgezaagd zaten, is in die tijd door lokale overheden het particulier opdrachtgeverschap breed omarmd. Dat dit niet zozeer vanuit de ethische doelstellingen van het rijksbeleid is gebeurd, maar uit pragmatische overwegingen om financiële- en productieproblemen op te lossen, kan een risico zijn voor de houdbaarheid van deze positieve grondhouding (Schneijderberg 2011). De markt heeft zich hierdoor wel verder ontwikkeld dan in de UK. Grote gebiedsontwikkelingen in PO zoals Homeruskwartier, Nieuw Leyden, Roombeek en Zuidbuurt dienen nu juist als voorbeeld voor de UK, waar er nog niet veel aansprekende voorbeelden gerealiseerd zijn. Bij al deze projecten heeft de lokale overheid in Nederland zelf als grote aanjager en regisseur gediend, terwijl dit een rol is die overheden in de UK niet gewend zijn om aan te nemen. In beide landen zijn marktpartijen die echte zelf-realisatie faciliteren nog schaars. Een meerderheid van het publiek associeert in beide landen PO met zelf-bouw, maar in de UK lijkt er onder professionals een breed gedragen besef van de potentie van afbouwcasco's en CPO constructies, terwijl in Nederland een groot deel van de overheden en ontwikkelaars PO nog steeds sterk associëren met zelf-bouw.

In de UK zijn er bij de reguliere geldverstrekkers inmiddels verschillende mogelijkheden voor particulieren om hypotheek af te kunnen sluiten en ontwikkelaars actief in PO kunnen beroep doen op dezelfde regelingen die ook gelden voor reguliere woningbouw. In Nederland bieden commerciële banken hypotheek aan voor zelf-realistoren, relatief eenvoudiger dan in de UK. Met het erfpacht instrument beschikken overheden over een ander middel om investeringskosten voor zelf-realistoren haalbaar te maken.

Samenvatting Context Verschillen PO	UK	Nederland
Politiek context		
- Motivatie meer PO	transformeren falende woningmarkt	burgers meer zeggenschap over woning geven
- Volkshuisvesting	PO moet bijdragen aan betaalbare woningen	corporaties zorgen voor betaalbare woningen
- Rol overheid in ruimtelijke ordening	reactief, discretionair	actief, integrale planvorming
Juridisch planlogisch		
- Planologisch regiem	initiatief gestuurd	restrictief, toelatingsplanologie
- Instrumenten	richtinggevend beleid en strategieën	structuur visies en bindende bestemmingsplannen
- Onderliggend recht	'common law', jurisprudentie	civil recht en publiek recht
Woningmarkt en positie PO		
- Betaalbaarheid woningen	problematisch door woningtekort en lage productie	problematisch voor markt woningen door schaarste voor sociale huur kwantiteit tekort, niet prijsprobleem
- Afhankelijkheid ontwikkelaars	groot, ook voor betaalbare woningen	groot, voor markt woningen
- PO-sector	in ontwikkeling, maar nog pril	tijdens crisis door overheid redelijk ontwikkeld, inmiddels onder druk van speculatieve markt
- Financiering/hypotheekmogelijkheden	voornamelijk building associations ook de eerste banken stappen in	meeste banken bieden producten aan erfpachtconstructie kan PO haalbaar maken

Tabel 14 Context verschillen voor particulier opdrachtgeverschap in Nederland en UK

7.3 Lessen uit de UK voor Nederland

In hoofdstuk 6 is beschouwd in hoeverre de ingezette sturingsmiddelen in de UK bij hebben gedragen aan opschaling van de sector, en zijn aanbevelingen gedaan over aanvullend maatregelen. In deze paragraaf worden deze conclusies naast de contextuele verschillen tussen Nederland en de UK gehouden. Op basis van de theorie over transfereerbaarheid doen we uitspraak over wat deze maatregelen ons kunnen leren voor de Nederlandse situatie. Kunnen ze als inspiratiebron voor Nederlandse maatregelen dienen, kunnen we er lessen uit trekken of zijn ze zelf overdraagbaar naar de Nederlandse situatie?

Richtinggevend beleid

In de UK is in 2011 een duidelijke beleidsmatige wens om PO te vergroten uitgesproken en de urgentie hiervan onderbouwd. Er zijn kwantitatieve doelstellingen gesteld en er is een actieplan benoemd. Deze doelstellingen zijn sinds 2011, ondanks landelijke wisselingen in politieke kleur, in beleidsnota's bevestigd en doorgezet in wetgeving. Uit het onderzoek blijkt dat dit geleid heeft tot een breed gedragen verwachting dat de sector gaat groeien in betekenis, zowel bij de markt als de lagere overheden zelf.

In Nederland zijn 2002 zijn vergelijkbare doelstellingen gesteld, alleen zoals in de vorige paragraaf omschreven, vanuit een meer ideologische achtergrond dan in de UK. Dit is niet opgevolgd met wetgeving en de opleving van de PO-markt lijkt meer een gevolg van opportunisme tijdens de crisis, dan richtinggevend rijksbeleid wat zijn uitwerking heeft op lokale overheden en markt. Met enerzijds het aantrekken van de speculatieve woningbouwmarkt en anderzijds de grote woningtekorten, lijkt de politiek prioriteit meer te liggen bij kwantitatieve productie dan bij de invloed van de consument te vergroten. PO in Nederland komt hierdoor meer onder druk te staan. De gemeente Den Haag heeft inmiddels zijn 'kavelwinkel' opgeheven en in de recent gesloten 'woondeals' tussen rijk en lagere overheden staat nergens iets over particulier opdrachtgeverschap. De politieke context is dusdanig anders dat het Engelse richtinggevend beleid niet één op één overdraagbaar is, maar er zijn wel lessen uit te leren.

Les: De manier waarop richtinggevend beleid in de UK consequent het belang van PO benadrukt zou als inspiratie kunnen dienen voor Nederland waar de aandacht naar andere beleidsterreinen lijkt te verschuiven.

Om het aandeel PO serieus te vergroten is een verandering nodig in de institutionele woningmarkt. Uit de situatie in de UK blijkt dat dit tijd kost voor dit zijn vruchten gaat afwerpen. Richtinggevend beleid moet dus voor langere tijd, zeker tien jaar, dezelfde boodschap blijven zenden.

Hiervoor is het noodzakelijk dat er breed politiek draagvlak is voor de urgentie en wenselijkheid van particulier opdrachtgeverschap. De geloofwaardigheid van dit beleid neemt toe als het opgevolgd wordt met wet- en regelgeving.

Self-Build and Custom Housing Act

Zowel in Nederland als in de UK is beschikbaarheid van grond de grootste barrière voor potentiële zelf-realisatoren. Het inrichten van een register waarin burgers of collectieven van burgers zich kunnen inschrijven om aan te geven dat zij in aanmerking willen komen voor een zelfrealisatie kavel, gecombineerd met een verplichting voor lokale overheden om rekening te houden met dit register bij het opstellen van ruimtelijke plannen, kan in Nederland ook van grote betekenis zijn. Het feit dat in Nederland, meer nog dan in Engeland, via ruimtelijke plannen gestuurd wordt op beleidsmatige doelstellingen, maakt het middel geschikt voor het Nederlandse systeem. Bregman (2018) stelt dat met de huidige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) gemeenten al over de mogelijkheid beschikken om in bestemmingsplannen gronden te reserveren voor particulier opdrachtgeverschap. Daarmee hebben overheden in Nederland nu al een instrument in handen om dit “rekening houden met het register” operationeel veel concreter vorm te geven dan in de UK. Doordat gemeenten via actieve grondpolitiek een rol te spelen in vastgoedontwikkelingen, is een systeem om PO op grond in eigendom van de gemeente te faciliteren, organisatorisch makkelijker in te richten dan in de UK.

Les: Wetgeving in een sterk gelijkende vorm op de SBCHA, is over te nemen in Nederland en zal naar verwachting effectief zijn.

Hierbij kunnen we leren van ervaring in de UK over inrichting van de wet:

- Wees in de wet duidelijk te zijn over welke voorwaarden aan een inschrijving gehangen mogen worden. Elementen waar aan gedacht kan worden zijn:

- Financiële mogelijkheden inschrijver
- Eisen aan lokale binding
- Minimale duur van zelfbewoning

Ook kunnen inventariserende vragen worden opgenomen om het register ook in te kunnen zetten als inhoudelijke sturingsmiddel:

- Gewenste woningtype
- Gewenste aantal kamers

- Definieer hoe het register moet worden gepubliceerd en hoe burgers hierover dienen te worden geïnformeerd.

- Definieer hoe welke koppeling tussen ruimtelijke plannen en het register wordt gelegd en hoe dit verantwoord moet worden.

- Benoem vooraf wanneer en op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd over gemeentelijke gronduitgiftes in relatie tot de vraag in het register.

- Benoem de sancties bij het onvoldoende rekening houden met het register.

Doorontwikkeling planologische instrumenten en procedures

De zoektocht in de UK om planologische instrumenten en procedures geschikter te maken voor PO laat twee behoeften zien, waar in Nederland al in voorzien wordt. Ten eerste is het binnen het planologisch systeem in de UK, waar gestuurd wordt via privaatrechtelijke overeenkomsten, moeilijk om gronden specifiek via planologische instrumenten te bestemmen voor PO. Om directer te kunnen sturen wordt toch gezocht naar middelen die dit in bepaalde mate mogelijk maken. Daarnaast vraagt de discretionaire beoordeling van plannen om een buitenproportionele inzet van zowel aanvrager als beoordelaar, bij de ontwikkeling van individuele woningen.

Les: Met de planologische instrumenten die wij in Nederland hebben is het mogelijk om een verplicht aandeel zelf-realisatie af te dwingen, wat als een vliegwiel voor de sector kan dienen

Vanuit het perspectief van PO zou de UK in de huidige situatie dus vooral lessen kunnen leren van het Nederlandse planologische systeem. Zoals in § 3.4 is aangetoond is het Nederlandse systeem al bijna twee decennia van de 'toelatingsplanologie' richting 'uitnodigingsplanologie' aan het bewegen. De motivatie hierachter is dat het discretionaire karakter meer flexibiliteit biedt en hiermee de gelegenheid om elk plan op zijn merites te beoordelen. Deze flexibiliteit bevordert een ruimer denken van de markt en leidt idealiter tot maximale benutting van de potentie van een locatie. Door het ontbreken van een wettelijk kader met spelregels, die zijn vastgesteld door de overheid, vraagt een neo-liberaal planologisch systeem om een intensieve dialoog tussen overheid en initiatiefnemer om tot een oordeel over plannen te komen. Dit systeem leent zich dus vooral voor een dialoog tussen overheid en grote professionele ontwikkelaars die multidisciplinaire kennis in huis hebben, maar is veel minder geschikt voor de ontwikkelingen van een gebied met een veelheid aan individuele initiatiefnemers. Ontwikkelingen in een hele diverse kleine korrel vragen een regie vanuit de overheid in de vorm van een vooraf vastgelegd planologisch kader om richting en sturing te geven de veelheid van initiatieven en te zorgen voor samenhang op gebiedsniveau. Als in de ideale situatie particulier opdrachtgeverschap een significant deel van de woningbouwproductie uitmaakt lijkt het verstandig om bij planologische hervormingen van elkaars ervaring met PO te leren en elkaars valkuilen te vermijden. Biedt flexibiliteit en speelruimte waar dit meerwaarde kan bieden, maar koester de planologische mogelijkheden om vooraf gestelde kaders neer te leggen waar hier behoefte aan is.

Les: Borg bij de hervormingen van het Nederlandse planologische systeem, de mogelijkheden om vooraf ruimtelijke kaders vast te kunnen stellen voor gebieden met een significant aandeel PO.

Stimulerende maatregelen

In de UK wordt financiering niet meer als het grootste obstakel voor zelf-realisatie gezien, en zoals omschreven in §7.2., is er geen aanleiding om te denken dat dit in Nederland wel het geval is. In de UK is gebleken dat CPO initiatieven vooral in de opstartfase wel afhankelijk kunnen zijn van een subsidieregeling. In Nederland zijn dergelijke subsidies al in het leven geroepen op het niveau van lagere overheden, zoals de "subsidieregeling collectief particulier opdrachtgeverschap" in Gelderland.

De stakeholders in dit onderzoek benoemen het beschikbaar stellen van grond specifiek voor PO als de belangrijkste stimulerende maatregel. Juist deze maatregel lijkt in Nederland onder druk te staan door andere beleidsmatige prioriteringen.

Les: Het beschikbaar stellen van gronden specifiek voor PO is de effectiefste stimuleringsmaatregel.

Er lijkt geen directe aanleiding om in Nederland subsidieregelingen uit de UK over te nemen. De effectiefste stimuleringsmaatregelen is het beschikbaar stellen van grond. In de UK blijkt dat het beschikbaar stellen van grotere overheidsterreinen voor aanzienlijke PO opgaven, zoals Graven Hill, grote kansen kunnen bieden voor de sector. In Nederland is dit eenvoudiger door een cultuur van actieve grondpolitiek. De politieke wil lijkt dus belangrijker dan het middel. Vergelijkbare voorbeelden met Graven Hill zijn o.a. Homeruskwartier en Nieuw Leiden.

Ontwikkeling organiserend vermogen van de markt

Net als in de UK, is het in Nederland voor het slagen van alle modellen essentieel dat alle betrokken actoren geloof in het ontwikkelmodel krijgen. Ook in Nederland lijkt de vraag van consumenten niet de beperkende factor, getuige de grote interesse voor de verkoop van vrije kavels en kluspanen. Zoals al geconstateerd in hoofdstuk 5 is het organiserend vermogen bij de overheid in Nederland verder ontwikkeld dan in de UK. De Taskforce en de Right to Build Toolkit zijn gemodelleerd naar de Nederlandse voorbeelden van het 'Expertteam Eigenbouw', maar geheel in lijn met de eerder genoemde afnemende beleidsmatige aandacht, is het 'Expertteam Eigenbouw' in Nederland inmiddels opgegaan in een generiek 'Expertteam Woningbouw'. De misverstanden die leven over de nadelen van PO (het levert lagere grondwaarden op, het duurt langer, het is alleen weggelegd voor professionals), leven aan beide zijden van de Noordzee. Als er in de UK effectieve middelen worden ingezet om dit weg te nemen zou dit voor Nederland kansen kunnen bieden om dit over te nemen, of hier lessen uit te leren, maar de analyse van dit onderzoek stelt dat in de UK juist hier nog aanvullende maatregelen voor moeten worden ontworpen.

Ook in Nederland is er nog een grote behoefte aan het uitdragen van de maatschappelijke baten van particulier opdrachtgeverschap. Het benoemen van proeftuin gemeentes die een verleidend perspectief kunnen bieden, kan ook voor Nederland nog interessant zijn, zeker nu de eerste grote Nederlandse experimenten (Homeruskwartier etc.) alweer wat ouder zijn en Nederland nu voor nieuwe uitdagingen staat.

Les: De Engelse custom build modellen kunnen ook in Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de woningbouwproductie

Waar veel directer lessen te leren zijn van de Engelse markt, is de manier waarop afbouwcasco's als volwaardig onderdeel van particulier opdrachtgeverschap worden beschouwd. Het lijkt goed mogelijk voor Nederlandse ontwikkelaars om de verdienmodellen die Engelse 'Custom builders' hanteren, ook in Nederland implementeren. Deze modellen scheppen mogelijkheden voor overheden om de gewenste invloed van consumenten op hun eigen woning een plek te geven in de hoogstedelijke verdichtingsopgaven waar grote delen van ons land nu voor staan. Interessant voor Nederland is ook de rol die in de UK gezien wordt voor PO bij het betaalbaar houden van woningen. Nederland worstelt met de kloof tussen sociale woningbouw en de goedkopere koopwoningen. Modellen die via 'Custom Build' 'affordable housing' weten te produceren, zoals CPO projecten via Community Land Trusts, zouden als inspiratie kunnen dienen voor een betaalbaar koopalternatief voor de middenhuur.

Tabel 15 vat de Engelse maatregelen en geeft een oordeel over hun transfereerbaarheid.

Ingezette sturingsmiddelen	Transfereerbaarheid			Toelichting
	overnemen	leren	inspireren	
1 - Richtinggevend				
<i>Indirect</i>				
- Beleidsdoelstellingen stellen in Rijksbeleid en veelvuldig bevestigen	-	+	+++	Doordat opvolging in Nederland ontbreekt verwaterd beleidsaandacht
- Aanstellen van een Custom and Self Build Champion	+	+	+	Vraag is wie in Nederland het boegbeeld van de PO kan worden
- PO-beleid verankeren in National Planning Policy	-	-	+	Huidige Nederlandse planologie biedt al mogelijkheden
<i>Direct</i>				
- CIL vrijstelling voor Self and Custom build en drempel voor 106 bijdrage	-	-	-	kostenverhaal via jur.plan. kader en hiermee in veelal in grondprijs
- The Community right to reclaim land	-	+	+	In Nederlandse cultuur is plan maken voor gem grond al meer gemeengoed
- Co-housing in aanmerking laten komen voor 'Affordable Housing guarantee'	-	+	++	Een garantstelling voor CPO met 'betaalbaar wonen' kan plan haalbaar maken
2 – Regulerend				
- Verplichting om register bij te houden	+++	+++	+++	Biedt houvast in beleidsmatig sturen op PO
- Verplichting om rekening houden met register bij opstellen ruimtelijk beleid	++	++	+++	Is met nederlandse instrumenten makkelijker te implementeren dan in de UK
- Bij uitgifte gemeentelijke gronden verplicht rekening houden met register	+++	+++	+++	Is met nederlandse instrumenten makkelijker te implementeren dan in de UK
- Inspanningsverplichting om procedures te stroomlijnen voor particulieren	-	++	++	Nederlandse situatie is al eenvoudige dan UK maar ook hier is begeleiding nodig
3 – Stimulerend				
<i>Grond</i>				
- Rijksoverheid stelt gronden beschikbaar, zo mogelijk met bouwtitel	+	++	++	gebruik wordt in NL publiekrechtelijk bepaald door lokale overheid
<i>Financiering</i>				
- Subsidies	-	++	+	in huidige woningbouw impuls gelden staat niets over PO opgenomen
- Community Housing Fund: £163 mln. voor 'community led housing projects'	-	++	+	behoefte in opstartfase van CPO is ook in NL aanwezig
- Build now pay later regeling	-	-	+	vrije kavels worden verkocht met bouwtitel
<i>Organisatie</i>				
- Homes England partnerships	-	-	+	In Nederland participeert rijk al in grote gebiedsontwikkelingen zoals Valkenburg
4- Organiserend Vermogen				
- Benoeming 11 'Right to Build Vanguard authorities'	++	++	++	In Nederland is behoefte aan nieuwe "gids- gemeenten"
- Lancering 'self-build portal'	-	+	+	Gebeurd in NL veel door gemeenten zelf
- Lancering 'Right to Build online toolkit'	-	+	+	RVO heeft vergelijkbare site
- De activiteiten van de 'Right To Build Taskforce'	-	+	+	Bestond al in Nederland, maar is afgebouwd
Voorgestelde aanvullende maatregelen	overnemen	leren	inspireren	Toelichting
Basis op orde				
- Vrijstelling VAT voor transformatiepanden	-	-	-	Kluspanden worden in NL al verkocht met overdrachtsbelasting
- Vrijstelling VAT bouwrijpe kavels	-	-	++	Golden Brick wordt in NL niet geaccepteerd. Vrije kavel in overdrachtbelasting sfeer zou natuurlijk wel PO steunen
- Invoeren 'Help to Build' regeling	-	-	-	In NL bestaat geen 'Help to Buy' specifiek UK probleem
Verbeteren voorstellen Self Build and Custom Housing Act				
- Scherper afperken mogelijke toelatingseisen register	+	++	+	kan misbruik door overheden voorkomen
- Strengere eisen aan publicatie register	++	++	+	Ervaring in UK leren dat daar bekendheid laag is
- Definieer hoe koppeling tussen ruimtelijke plannen en het register	+++	++	+	Kan in NL ng effectiever zijn dan in UK vanwege sturing vanuit planologie
- Definieer hoe koppeling tussen register en beschikbaar stellen grond	+++	++	+	Kan in NL ng effectiever zijn dan in UK vanwege cultuur van actieve grondpolitiek
- Meer duidelijkheid over verantwoordingsplicht en sancties	++	++	+	In UK wordt gebrek aan sancties als archilleshiel van regeling gezien
Doorontwikkelen planologische instrumenten				
- procedures die individuele aanvragen makkelijk op te stellen en te beoordelen maken	-	+	-	Heeft vooral een waarschuwend functie voor aanpassingen in NL planologie
- instrumenten doorontwikkelen om aandeel PO planologisch af te kunnen dwingen	-	-	-	Kan al in NL
Ontwikkeling van de sector zelf				
- Breder uitdragen succesvolle PO projecten	+	+	+	Grote inspirerende voorbeelden in NL beginnen gedateerd te raken. Weinig voorbeelden van afbouw casco's.
- Uitbreiden activiteiten Taskforce	-	+	+	Expertteam Eigenbouw is in NL al opgegaan in Expertteam Woningbouw
- In privaatrechtelijke overeenkomsten verplicht % PO op nemen	+	-	+	Is in NL ook publiek rechtelijk af te dwingen
- Toegankelijke vormen van PO tonen in "Grand Designs"	-	-	+	Vergelijkbaar Nederlandse programma's hebben veel kleiner bereik

Tabel 15 Overzicht transfereerbaarheid maatregelen om te sturen op schaalvergroting PO

+++ = zeer waarschijnlijk ++ = waarschijnlijk + = mogelijk - = onwaarschijnlijk

8. Conclusies

Zowel in de UK als in Nederland is er een woningtekort en een grote afhankelijkheid van een speculatieve markt, waardoor een steeds grotere kloof ontstaat tussen woningaanbod en woningbehoefte. Productie en betaalbaarheid komen onder druk te staan. Beide landen hebben op rijksniveau de beleidsmatige wens uitgesproken om dit aandeel te laten groeien. In de UK is hiervoor een breed pallet aan maatregelen ingezet die in Nederland nog ontbreken. Doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen over de manier waarop deze maatregelen daadwerkelijk de markt voor particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden en of hier lessen uit te trekken zijn voor de Nederlandse situatie.

8.1 Dezelfde problemen in verschillende contexten

Om dit inzicht te krijgen hebben we eerst de context beschouwd waarin PO zich nu bevindt in beide landen. Hoewel beide landen kampen met een vergelijkbare woningbouwproblematiek blijkt uit dit onderzoek de motivatie om PO te steunen, te verschillen. In de UK wordt PO als middel gezien om een kentering in de falende woningmarkt teweeg te brengen en zo de productie van (betaalbare) woningen te vergoten. In Nederland komt de wens meer voort uit een ideologisch standpunt om burgers meer invloed te geven op hun woning en een bijdrage leveren aan sociale cohesie. Deze diepere motivatie wordt in het onderzoek als verklaring gezien waarom in de UK de ambities wel zijn opgevolgd met regulerende en stimulerende maatregelen, terwijl in Nederland, na een tijdelijke opleving tijdens de crisis, de politieke urgentie weer lijkt te zijn verdwenen. De aandacht in Nederland is verschoven naar *woningkwantiteit*, waarvoor de logische oplossing in Nederland (nog) niet gezocht wordt bij particulier opdrachtgeverschap.

De verschillende waarden die aan PO worden toegekend, leiden ook tot andere opvattingen over de scope van particulier opdrachtgeverschap. De analyse in dit onderzoek laat zien dat in Nederland, vanuit de gedachte 'invloed op je eigen woning', een smallere definitie van PO wordt aangehouden dan in de UK. Hier wordt de scope van 'self and custom build' juist gemaximaliseerd om hiermee PO voor een zo breed mogelijk publiek bereikbaar te maken en hiermee een verandering in de institutionele markt teweeg te brengen.

8.2 Meervoudige sturing in de UK

Het onderzoek heeft de volgende vier factoren in beeld die de voornaamste belemmeringen kunnen vormen voor de groei van het aandeel PO:

- Beschikbaarheid grond
- Financiering van het initiatief
- Onder ontwikkelde sector zowel bij overheid als markt
- Regelgeving en procedures sluiten niet aan bij PO als ontwikkelmodel

Een inventarisatie heeft laten zien dat het accent van de ingezette sturingsmiddelen ligt op de beschikbaarheid van grond en financiering. Sturing op de ontwikkeling van de sector is vooral indirect, door partijen meer in contact te laten komen met PO. Op het gebied van regelgeving signaleren de geïnterviewde actoren nog een behoefte aan verbetering om beter aan te sluiten bij de sector, maar hier zijn nog weinig concrete maatregelen voor genomen.

De ingezette middelen zijn gespiegeld aan de neo-institutionele theorie van Adams en Tiesdell (2013), waaruit geconcludeerd is dat er het afgelopen decennium in de UK sprake is van meervoudige sturing. De verwachtingen vanuit de theorie zijn gespiegeld aan de bevindingen in de praktijk.

8.3 De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek stelt de volgende centrale onderzoeksvraag:

Kunnen we, op basis van de sinds 2011 in het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen, lessen trekken over welke sturingsmiddelen effectief zijn om het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw te vergoten, en in hoeverre zijn deze transfereerbaar naar Nederland?

De kwantitatieve cijfers laten zien dat, in de UK, PO in een aantrekkende speculatieve markt toch in aandeel toeneemt, terwijl het aandeel Particulier Opdrachtgeverschap in Nederland PO juist kleiner wordt onder druk van de aantrekkende markt. Het empirische deel van dit onderzoek is kwalitatief en kan niet een harde relatie tussen individuele maatregelen en deze groeicijfers aantonen, maar geeft wel inzicht in hoe maatregelen in de praktijk hebben gefunctioneerd. Deze maatregelen bieden lessen voor de Nederlandse situatie.

De effectiviteit van sturingsmiddelen in de UK

Uit het onderzoek blijkt dat juist de combinatie van een duidelijk richtinggevend beleid, ondersteund met stimuleringsmiddelen en bekrachtigd in wetgeving, de effectiviteit vergoot. Die effectiviteit is afhankelijk van het ontwikkelen van het organiserend vermogen van de actoren in de markt, wat veel tijd vergt.

Een onderbouwde beleidsmatige doelstelling en aanpak, zijn geformuleerd in the Housing Strategy for England' (HMG 2011). Die urgentie en ambitie zijn consequent vastgehouden en bevestigd in opvolgende beleidsdocumenten, waarmee onder professionals een bewustzijn is ontstaan dat PO een rol van betekenis gaat spelen in de woningbouw.

De ambities zijn bekrachtigd in de 'Self build and Custom Housing Act'. Deze wetgeving adresseert direct het grootste probleem: het beschikbaar komen van grond. Door lokale overheden te verplichten een register bij te houden voor kandidaat zelf-realisatoren en dit te koppelen aan planologisch beleid en het beschikbaar stellen van gronden, is een wettelijke basis gelegd die PO meer ruimte moet geven. Alle actoren verwachten een merkbare invloed van deze maatregel, al stellen ze ook dat hier tijd voor nodig is en ze nu pas de eerste effecten beginnen te merken. Er is ook nog de nodige scepsis over de inrichting van de wet. De twijfels spitsen zich enerzijds toe op de mate waarin lokale overheden het register zullen omarmen en toegankelijk maken, en anderzijds op de verantwoording en handhaving.

De wet vraagt lokale overheden om een regierol te nemen in het bepalen van grondgebruik en actief eigen gronden voor PO in te zetten. Uit de analyse van de Engelse planologische context blijkt dat dit binnen het Angelsaksische systeem niet de natuurlijke rol voor lokale overheden is. In de UK wordt een grote uitdaging gezien voor overheden om hun processen, competenties en heersende beeldvorming hierop aan te passen; het 'organiserend vermogen' vergroten (Adams & Tiesdell 2103).

Om het bewustzijn van PO om te zetten in daadwerkelijke productie, zullen ook markt en consument hun hun processen en competenties dusdanig ontwikkelen dat ontwikkelingen via PO hier binnen passen. PO moet in de heersende beeldvorming voor alle partijen een aantrekkelijke optie worden.

Opvallend is dat uit het onderzoek blijkt dat financiering een ondergeschikt probleem is aan beschikbaarheid van grond. Conclusie zou kunnen zijn dat de ingezette stimuleringsmiddelen (revolving funds, 'build now pay later', subsidies) en de aanpassingen in regelgeving (vrijstelling CIL, drempel voor section 106 affordable housing bijdrage) succesvol zijn geweest. Toch blijken actoren dit niet allemaal direct zo te herkennen, maar bij doorvragen toch vaak wel gebruik hebben gemaakt van één van de genomen financiële maatregelen.

De lessen die te rekken zijn uit de sturingsmiddelen in de UK

Door de contextuele verschillen voor PO tussen de twee landen te analyseren is een uitspraak gedaan in hoeverre dit ons ook lessen kan bieden voor de Nederlandse situatie en welke vorm deze lessen kunnen hebben: inspireren, leren of overnemen. De belangrijkste lessen zijn:

- De manier waarop richtinggevend beleid in de UK consequent het belang van PO benadrukt zou als inspiratie kunnen dienen voor Nederland waar de aandacht naar andere beleidsterreinen lijkt te verschuiven.
- Wetgeving in een sterk gelijkende vorm op de SBCHA, is over te nemen in Nederland en zal naar verwachting effectief zijn omdat ons planologisch systeem hier beter op is ingericht.
- Met de planologische instrumenten die wij in Nederland hebben is het mogelijk om een verplicht aandeel zelf-realisatie af te dwingen, wat als een vliegwiel voor de sector kan dienen, als we deze instrumenten koesteren.
- Het beschikbaar stellen van gronden specifiek voor PO is de effectiefste stimuleringsmaatregel.
- De Engelse custom build modellen kunnen ook in Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de woningbouwproductie
- Borg bij de hervormingen van het Nederlandse planologische systeem, de mogelijkheden om vooraf ruimtelijke kaders vast te kunnen stellen voor gebieden met een significant aandeel PO.

8.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Met de huidige problemen in de Nederlandse woningmarkt op het gebied van productie, betaalbaarheid en de groeiende kloof tussen het product en de consument, is de afnemende beleidsmatige aandacht voor PO in Nederland onverstandig. Het consequente richtinggevend beleid in de UK kan als voorbeeld dienen voor de Nederlandse overheid. In de huidige woningopgaven waar Nederland voor staat, met stedelijke verdichting en een tekort aan woningen net boven de sociale huurgrens, kunnen modellen als afbouwcasco's en collectieve betaalbare woningbouwprogramma's een rol spelen. Juist in deze modellen vinden nu in de UK veel ontwikkelingen plaats en kunnen als inspiratiebron dienen voor Nederlandse institutionele partijen. Ze kunnen nieuwe inzichten geven voor Nederlandse partijen over de rol die PO kan spelen bij het aanpakken van de huidige problemen in onze woningmarkt.

Het belangrijkste obstakel voor de groei van PO is het beschikbaar zijn van grond. In Nederland hebben lokale overheden een cultuur van actieve grondpolitiek, die weliswaar door de financiële crisis is afgenomen. Hierdoor is het, met de juiste beleidsmatige sturing, in Nederland relatief eenvoudig om overheden zelf grond uit te laten geven voor PO. De invoering van een verplicht register, vergelijkbaar met de SBCHA, kan helpen om de werkelijke vraag in beeld te brengen en lokale overheden te stimuleren. Uit de analyse van de Nederlandse situatie is geconstateerd dat de rollen als planologische regisseur en actieve actor in de grondmarkt, in de Nederlandse planologische cultuur historisch wel gemeengoed zijn. In potentie kan vergelijkbare wetgeving in Nederland dus veel sneller een groot effect hebben. Invoering van een register die vraag en aanbod

in beeld brengt en sturend is voor planologisch beleid lijkt dus zeer aan te raden. Hierbij kunnen de lessen uit dit onderzoek over de praktisch inrichting worden meegenomen.

Ook is geconstateerd dat het planologisch systeem in Nederland juist steeds meer richting het neo-liberale Angelsaksische systeem aan het bewegen is. Het is voor het succesvol laten groeien van het aandeel PO in Nederland van belang dat de mogelijkheden blijven bestaan voor de overheid om vooraf algemene ruimtelijke kaders vast te kunnen stellen om particulieren niet te laten verzanden in discretionaire onderhandelingsplanologie. Belangrijke aanbeveling van dit onderzoek is om deze waardevolle planologische mogelijkheden te borgen bij aanpassingen in het Nederlandse planologische systeem.

Collectieve particuliere ontwikkelingen dragen veel bij aan sociale en maatschappelijke doelstellingen. Met de komende vergrijzing in Nederland kunnen deze een belangrijke rol spelen in de huisvesting van ouderen. Collectieven hebben wel vaak financiële en procesmatige steun nodig in de opstartfase. Fondsen hiervoor inrichten, of in stand houden, is aan te raden. Bij het beschikbaar stellen van subsidies is het voor overheden belangrijk de maatregel voldoende als stimuleringsmaatregel te “verkopen”, voor actoren om hem als een beleidsmatige steun in de rug te ervaren.

Praktische aanbevelingen voor Nederland
Voer consequente richtinggevend beleid voor particulier opdrachtgeverschap, naar voorbeeld van de UK. Geef modellen als afbouwcasco's en collectieve betaalbare woningbouwprogramma's, hierbinnen een positie. Deze kunnen PO een rol laten spelen bij het aanpakken van de huidige problemen in onze woningmarkt.
Gemeentelijke grondposities kunnen gebruikt worden om grond beschikbaar te stellen voor PO. Vraag kan gekoppeld worden door invoering van een verplicht register, vergelijkbaar met de SBCHA. Gebruik lessen uit de UK om dit register goed in te richten.
Behoudt de planologische mogelijkheden om vooraf algemene ruimtelijke kaders vast te kunnen stellen.
Steun actief collectieve particuliere ontwikkelingen vanwege hun sociale en maatschappelijke waarde.

Tabel 16 Overzicht praktische aanbevelingen

8.5 Beperkingen en aanbevelingen voor nader wetenschappelijk onderzoek

Dit onderzoek heeft een sterk explorerend karakter. Via stakeholderinterviews, gekoppeld aan specifieke casussen, is gepoogd meer inzicht te krijgen in hoe particulier opdrachtgeverschap in de UK functioneert en welke invloed de ingezette sturingsmiddelen hierop hebben. Het is onderzoek is niet inricht om generieke uitspraken te kunnen doen. Een waardevolle toevoeging aan dit onderzoek om dit wel te kunnen doen, zou een uitgebreide survey onder stakeholders kunnen zijn waarin stakeholders wordt gevraagd naar hun beleving van de invloed van de ingezette sturingsmiddelen. Hierbij zou ook ruimte gemaakt kunnen worden voor de individuele particulier die in dit onderzoek onderbelicht is gebleven. Dit geldt voor zowel de particulieren die daadwerkelijk tot zelf-realiseratie zijn gekomen als kandidaten waarbij dit niet gelukt is. Hiermee zijn generieke uitspraken te doen over de perceptie van de effectiviteit van maatregelen.

Via een theoretisch kader over transfereerbaarheid, literatuuronderzoek en eigen ervaringen zijn uitspraken gedaan over de transfereerbaarheid naar de Nederlandse situatie. Een stevigere basis voor validatie van de Nederlandse situatie zou geleverd kunnen worden door ook bij Nederlandse stakeholders een empirisch onderzoek te doen. Binnen de termijn van dit onderzoek was hier geen ruimte voor, maar dit kan wel de inzichten vergroten en wellicht ook nieuwe lessen voor de UK opleveren.

Tot slot wordt opgemerkt dat de tijd tussen de invoering van de Self Build and Custom Housing Act en de huidige beschikbare cijfers voor woningbouwproductie via PO dusdanig kort is, dat er voorzichtigheid is geboden bij conclusies trekken uit de relatie tussen de kwantitatieve cijfers en de ingezette sturingsmiddelen. Een goede kwantitatieve analyse na het beschikbaar komen van betrouwbare cijfers over de productie van woningen in 2020 via PO kan hier een robuuster inzicht in geven.

Uitgangspunt voor ‘een onderzoek naar sturen op vergroting van het aandeel particulier opdrachtgeverschap’ is natuurlijk dat een vergroting van het aandeel ook wenselijk is. De marginale positie van PO in zowel de UK als in Nederland, en de beleidsmatige stukken vanuit de centrale overheden om hier verandering in te brengen maken dit ook aannemelijk. Toch is gedurende het onderzoek gebleken dat deze motivatie niet gelijk is en in Nederland steeds meer onder druk komt te staan. De inzichten over de kansen voor PO in de UK kunnen als interessante input dienen naar een fundamenteeler onderzoek naar wat PO kan betekenen voor de aanpak van de huidige problemen in de Nederlandse woningmarkt. Een duidelijk beeld hiervan is weer voorwaardelijk voor het opstellen van een plan van de aanpak, en bepalen van in te zetten sturingsmiddelen, ten behoeve van schaalvergroting van particulier opdrachtgeverschap.

Aanbevelingen voor nader wetenschappelijk onderzoek
Houdt in de UK een grootschalige survey onder stakeholders naar hun beleving en invloed van de ingezette sturingsmiddelen om meer generiek conclusies te kunnen trekken over effectiviteit van maatregelen.
Doe bij Nederlandse stakeholders een empirisch onderzoek naar vergroting van het aandeel particulier opdrachtgeverschap in de woningmarkt
Analyseer woningbouwproductiecijfers in de UK van 2020 en verder, om een robuuster beeld te geven van de invloed van de ingezette sturingsmiddelen op het aandeel particulier opdrachtgeverschap
Richt een fundamenteel onderzoek in naar de bijdrage die particulier opdrachtgeverschap kan leveren aan de huidige problemen in de woningmarkt

Tabel 17 Overzicht aanbevelingen nader wetenschappelijk onderzoek

9. Reflectie

De oorspronkelijke aanleiding voor dit onderzoek was de in 2016 in de UK inwerking getreden verplichting voor overheden om een register bij te houden van particulieren die in aanmerking willen komen voor kavels om een eigen woning te realiseren. Aanvankelijk dacht ik ook dat het onderzoek zich specifiek zou richten op de werking van dit register en de mogelijkheid om een dergelijk instrument toe te passen in de Nederlandse situatie. Al snel bleek uit mijn literatuur en bureauonderzoek dit instrument onderdeel van een groter geheel die niet los gezien kan worden van de problemen in de woningmarkt in de UK. Hierdoor verbreedde de scope van mijn onderzoek naar het breder pakket aan maatregelen ingezet in de UK om schaalvergroting in PO te bereiken maar ook de rol die de overheid in de UK weggelegd ziet voor PO in de woningbouw productie. De overeenkomsten in de woningmarkt problemen en het geringe aandeel in PO enerzijds, maar de afwijkende motivatie voor schaalvergroting en aanpak anderzijds, hebben mij alleen maar meer overtuigd dat er wederzijds lessen te leren zijn.

Het veldonderzoek was inspirerend. Alle actoren deelden een geloof in de potentie van particulier opdrachtgeverschap dat hier in Nederland minder evident is. Het enthousiasme waarmee bewoners over hun woningen en hun leefomgeving vertelde en het geloof die marktpartijen in hun producten hadden hebben mij overtuigd dat PO een betekenisvolle rol kan hebben in de woningbouwproductie en woningen diverse woonwensen van consumenten beter te accommoderen.

Opvallend was hoe Nederland nog door velen werd gezien als een soort 'gidsland' voor het mogelijk maken van PO. De tijdens de crisis ontwikkelde instrumenten voor PO zoals, kavelwinkels, kavelpaspoorten en het expertteam eigenbouw, dienen als voorbeelden voor de instrumenten die in de UK worden ontwikkeld. De actieve grondproblematiek, gebiedsvisies, beeldkwaliteitsplannen en bestemmingsplannen worden gezien als een ideale planologische cultuur om meer PO mogelijk te maken, terwijl wij in Nederland juist deze cultuur steeds meer loslaten en verschuiven richting een neo-liberaal, marktgestuurd, systeem.

De inrichting van het empirische deel van het onderzoek was gericht op ervaringen met PO van stakeholders in de praktijk. Hiermee krijgt het onderzoek een invalshoek vanuit een basisgedachte dat PO relevant is. Wellicht had het onderzoek, benadert vanuit een invalshoek van stakeholders die juist niet actief zijn in PO, aanvullende inzichten kunnen opleveren over waarom sommige partijen geen vertrouwen in het model hebben. Deze benadering had echter verder veel minder inzicht gegeven in het functioneren van de ingezette sturingsmiddelen.

De focus in dit onderzoek lag op de lessen die wij kunnen trekken uit de ingezette sturingsmiddelen om het aandeel PO te vergroten en wat dit betekent voor de Nederlandse situatie. Hier zijn een aantal concrete lessen en aanbevelingen uitgekomen. Deze sturingsmiddelen spiegelen aan de theorie van Adams & Tiesdell heeft geholpen om fundamentele vragen naar boven te krijgen over de veranderingen in de Nederlandse planologie en de verschuivingen richting het Angelsaksische systeem. De woningmarkt in de UK kent grote problemen en het is een apart onderzoek waardig om te onderzoeken welke lessen wij hieruit kunnen trekken voor de ontwikkeling voor het planologisch beleid in Nederland. De methode gebruikt in dit onderzoek, om "grass-roots" te onderzoeken wat er in de UK nu werkelijk met de actoren in het veld gebeurt, kan hierbij waardevolle resultaten opleveren.

Literatuurlijst

Ærø, T. (2006). Residential choice from a lifestyle perspective. *Housing, Theory and society*, 23(2), 109-130.

Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping places: urban planning, design and development*. Routledge.

Bakker, R. F. (2012). *Collectief Particulier Opdrachtgeverschap-Een markt voor projectontwikkelaars?* (Master's thesis). Universiteit Utrecht

Barker, K. (2004). *Review of housing supply: delivering stability: securing our future housing needs: final report: recommendations*. HM Stationery Office.

Barlow, J., Jackson, R., & Meikle, J. L. (2001). *Homes to DIY for: The UK's self-build housing market in the twenty-first century*. York: York Publishing Services.

Best, R., & Porteus, J. (2016). HAPPI 3 Housing our ageing population: Positive Ideas-Making Retirement Living A Positive Choice. *London: All Party Parliamentary Group on Housing and Care for Older People*.

Blom, S., Dieters, M., & van der Gugten, M. (2012). *Eigenbouw: kansen voor woningcorporaties*. Amsterdam: DSP-groep.

Blijie, B., Gopal, K., Steijvers, R., & Faessen, W. (2016). *Wonen in beweging*. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015.

Boelens, L., Bolt, G., Hooimeijer, P., Boonstra, B., & Brouwer, J. (2010). *Zelfbouw in reflectie: evaluatie SEV-experimenten (C) PO/MO. SEV*

Bossuyt, D., Salet, W., & Majoor, S. (2018). Commissioning as the cornerstone of self-build. Assessing the constraints and opportunities of self-build housing in the Netherlands. *Land use policy*, 77, 524-533.

Bregman, A., (2018) *Mogelijkheden van een wettelijk recht op particulier opdrachtgeverschap*, onderzoek RvO in opdracht van ministerie EKZ.

Brown, S., Cerulli, C., Stevenson, F., Ash, C., & Birkbeck, D. (2013). *Motivating Collective Custom Build*. Sheffield: The University of Sheffield School of Architecture.

Burton, B / Centre for Housing Policy. (2015). *Self-Build report: How local authorities Can Support self-build*. The University of York / Centre for Housing Policy.

Caputo, S., De Oliveira, F. L., & Blott, D. (2019). Values for self-build urbanism. *European Planning Studies*, 27(6), 1200-1216.

Carmona, M., Heath, T., Oc, T., & Tiesdell, S. (2012). *Public places-Urban spaces*. Routledge.

Carmona, M. (2017). The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*, 22(1), 1-36.

Cheshire, P. (2014). Turning houses into gold: the failure of British planning. *British Politics and Policy at LSE*.

Dixon, T. (2009). Urban land and property ownership patterns in the UK: trends and forces for change. *Land Use Policy*, 26, S43-S53.

DCLG Department for Communities and Local Government. (2013). Grant Shapps joins forces with industry to take self-build to the masses. Press Notice 21 July 2013

DCLG Department for Communities and Local Government. (2014). Right to Build: Supporting Custom and Self Build. Consultation.

DCLG Department for Communities and Local Government. (2017). Fixing our broken housing market. White Paper.

Duncan, S. S., & Rowe, A. (1993). Self-provided housing: the first world's hidden housing arm. *Urban Studies*, 30(8), 1331-1354.

Fassbinder, H., Eldonk, J. P. M., Boasson, D., & Le Nobel, C. (1989). *Flexibilisering in de woningbouw in historisch perspectief*. Werkgroep Fundamentele Grondslagen Open Bouwen TUE/BRB.

Franzen, A., Ten Have, F., Uitzetter, D., De Zeeuw, F. (2017). Veranderingen in de waardeketen van gebiedsontwikkeling. *Delft University of Technology, Deloitte, bpd*.

Geuting, E., Stouten, J.P., de Leve, E., Dopper, B. (2016). *Eigenbouw de moeite waard*. Stec groep.

Golland, A., & Boelhouwer, P. (2002). Speculative housing supply land and housing, markets: a comparison. *Journal of Property Research*, 19(3), 231-251.

Habraken, N. J. (1961). *De dragers en de mensen: Het einde van de massawoningbouw*. Stichting Architecten Research.

Hamers, D., (2012). Bewegen tussen schalen en doelen. Over overheidsbetrokkenheid bij de hedendaagse verstedelijking in Nederland. *Essays toekomst van de stad, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*.

Hara, D. (2003, January). Market failures and the optimal use of brownfield redevelopment policy instruments. In *Presentation to National Brownfields Redevelopment Strategy session, 37th Annual Meeting of the Canadian Economics Association*. <http://economics.ca/2003/papers/0245.pdf>

Hamiduddin, I., & Gallent, N. (2016). Self-build communities: the rationale and experiences of group-build (Baugruppen) housing development in Germany. *Housing studies*, 31(4), 365-383.

Heath, S. (2014). *Housing demand and need (England)*. (Standard note) House of Commons Library.

Heurkens, E. (2009). Changing public and private roles in urban area development in the Netherlands. *The NEW Urban Question: Urbanism Beyond Neo-Liberalism*, 345-355.

Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK* (Vol. 4). TU Delft.

Heurkens, E., & Hobma, F. (2014). Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29(4), 350-369.

Heurkens, E., Adams, D., & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: the role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review*, 86(6), 625-650.

Heywood, A. (2016). *Local housing, community living: prospects for scaling up and scaling out community-led housing*. The Smith Institute.

Hodkinson, S. N. (2012). The return of the housing question. *Ephemera: theory and politics in organization*, 12(4), 423-444.

Hogenes, B., (2016) *Custom Build Housing in the UK*. (Dissertation MSc Sustainable Urban Management) Heriot-Watt University.

Homes and Communities Agency (2015) Custom-build Homes Fund Prospectus. *London, Homes and Communities Agency/ Department of Communities and Local Government*.

HM Government. (2011). Laying the foundations: A housing strategy for England.

Ipsos MORI (2016). Survey of Self-Build intentions. J15063333-09-03 04-MAR - 03-APR 2016.

Janssen-Jansen, L. B., & Woltjer, J. (2010). British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom. *Land Use Policy*, 27(3), 906-916.

Janssen-Jansen, L. B., & Woltjer, J. (2010). British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom. *Land Use Policy*, 27(3), 906-916.

Janzen, J. (2015). Collectief Particulier opdrachtgeverschap anno 2015. *Radboud Universiteit*.

Jayakkumaran, J. (2012). *Opdrachtgever & co. de ontwikkeling van een beslissingsondersteunend instrument bij het stellen van randvoorwaarden bij projecten in particulier-en mede-opdrachtgeverschap*. (afstudeerscriptie MRE) TU Eindhoven.

Kamerstuk (2005). 30 128 Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie. *Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2004–2005, nr.3*.

Keers, G., van der Schaar, J., Frissen, J., van der Reijden, H., Butter, S., Chouchena, D., van der Horst, P. (1999) *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Amsterdam: RIGO Research en Advies

Keers, G., van Iersel, J., Burger, P. (2008). *Particulier opdrachtgeverschap: kansen voor gemeenten*. Amsterdam: RIGO Research en Advies

Kennett, P., Forrest, R., & Marsh, A. (2013). The global economic crisis and the reshaping of housing opportunities. *Housing, Theory and Society*, 30(1), 10-28.

Kersloot, J. M. (1995). *Vijfenzestig jaar bouwen aan wonen, werken en winkelen: Projectontwikkeling en bouw van woningen, kantoren en winkels, 1930-1995*. Delftse Universitaire Pers.

De Lange, R., Schuman, H., & Montessori, N. M. (2011). *Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals*. Maklu.

Leenen, J. P. M. (2011). *Van woonconsumer, naar woonprosumer. Een onderzoek naar de invloed van omgevingsvoorwaarden op de uitvoerbaarheid van consumentgerichte projectontwikkeling* (Master's thesis). Universiteit Utrecht

Lloyd, M. G., Peel, D., & Janssen-Jansen, L. B. (2015). Self-build in the UK and Netherlands: mainstreaming self-development to address housing shortages?. *Urban, planning and transport research*, 3(1), 19-31.

Luijten, A. (2010, mei). Mede-opdrachtgeverschap blijft niche van de woningmarkt. *Buildingbusiness*, 26–29.

Malpezzi, S. (2002). Hedonic pricing models: a selective and applied review. *Housing economics and public policy*, 67-89.

Ministeries van VROM, L.N.V., V&W en EZ (2004). *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*.

Ministerie van VROM/CBS. (2010). *Het wonen overwogen. De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2009*.

Morton, A. (2013). *A Right to build: Local homes for local people*. (Policy Exchange).

NaCSBA. (2011) *An Action Plan to promote the growth of self build housing. The report of the Self Build National Self Build Association*. Government-Industry Working Group.

NaCSBA. (2018) *Mapping the right to Build*. <https://nacsba.org.uk/library/statistics/>

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *Dispersed the planning review*, 44(172), 35-47.

Oxley, M., Brown, T. J., Fernandez-Maldonado, A. M., Qu, L., & Tummers, L., Nadin, V., (2009). Review of European planning systems.

Parvin, A., Saxby, D., Cerulli, C., & Schneider, T. (2011). A right to build. *The next mass housebuilding industry*. London, 00.

Qu, L., & Hasselaar, E. (Eds.). (2011). *Making Room for People: Choice, voice and liveability in residential places*. Techne Press.

Raithel, R. (2017). *Particulier Opdrachtgeverschap De crisis als een zegen in vermomming*. (Master thesis MCD-11). Erasmus Universiteit.

Root, L., Van Der Krabben, E., & Spit, T. (2015). Between structures and norms: assessing tax increment financing for the Dutch spatial planning toolkit. *Town Planning Review*, 86(3), 325-349.

Scheurer, J., & Newman, P. (2009). *Vauban: A European model bridging the green and brown agendas*. Unpublished case study prepared for the Global Report on Human Settlements.

Schoenwitz, M., Naim, M., & Potter, A. (2012). The nature of choice in mass customized house building. *Construction management and economics*, 30(3), 203-219.

Ten Have, F. (2018). *PPS: Positieve Prikkels tot Samenwerken*. MCD presentatie.

Thompson, G. (2015). *Key issues for the 2015 parliament*. House of Commons Library

Van Tulder, R. (2012). *Skill sheets*. Pearson Education.

Turner, J. F., & Fichter, R. (Eds.). (1972). *Freedom to build: dweller control of the housing process*. Macmillan.

Verheul, W. J. & Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., Vriends, R. (2017). Ruimte voor durf en diversiteit. Technische Universiteit Delft.

VROM: Remkes, J. W., & Pronk, J. P. (2000). *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*. Kamerstuk

VROM:[etc.]. (2004). *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Ministerie van VROM.

Wallace, A., Ford, J., & Quilgars, D. (2013). *Build-it-yourself? Understanding the changing landscape of the UK self-build market*. Centre for Housing Policy at the University of York.

Whitehead, C., & Williams, P. (2011), Causes and Consequences? Exploring the Shape and Direction of the Housing System. *The UK Post the Financial Crisis, Housing Studies*, 26:7-8, 1157-1169.

Wilson, W. (2015). *Self-build and custom-build housing (England)*. Briefing Paper 06784. House of Commons Library.

Bijlage A

Cornwall Self and Custom Build Annual Monitoring Report 2017

Supply, Demand and progress
against the self-build indicator in the
Local Plan

Date: 10/11/2017 Version: 1

Cornwall Council



Introduction

The Self- build and Custom Housebuilding Act 2015 (as amended by the Housing and Planning Act 2016) places a duty on local authorities to keep a register of individuals and associations of individuals who wish to acquire serviced plots of land in their area for their own self build and custom build housing and to publicise that register. Furthermore, the act places a responsibility on councils to permission enough serviceable plots that can potentially be used for self or custom build housing in order to meet this demand.

Similarly, the council's own Local Plan looks to identify the need for custom or self-build housing and how the council is meeting this. This document outlines the legal background surrounding the council's obligations with regards self build; the current state of demand using data collected from the Self Build Register of Interest and the number of permissions for potential sites that have been identified over these periods.

Local Plan Monitoring Indicator 6.3 - Provision of self-build and custom build housing

The monitoring framework outlines a number of indicators to help assess the effectiveness of the policies outlined in the Local Plan. In the proposed monitoring framework, the following indicator relates to the provision of self build housing:

6.3	Provision of self-build and custom build housing.	Number of self-build and custom build housing provided	Net increase
-----	---	--	--------------

The proposed indicator in this case has now been revised. The intention to track a 'net increase' in this type of housing is judged to be impractical, as demolitions (losses) are unlikely to reference the fact that the dwelling was originally self-build. Instead, it is arguably more sensible to look at the demand of this housing type alongside the number of permissions that appear to fall within this category over time. Therefore the suggested amended wording for the indicator below brings the indicator in line with the demands of the Self- build and Custom Housebuilding Act 2015, by focusing instead on meeting the demand for self-build housing:

6.3	Provision of self-build and custom build housing.	Monitor the demand for self and custom build housing; the number of permissions approved and the number of services plots that could be used to meet need	Demand met
-----	---	---	------------

The remainder of this document makes no distinction between the responsibilities as outlined within the act and the Local Plan's own monitoring indicator.

1 Legal background

The Housing and Planning Act 2016 section 9 defines self and custom housebuilding as "...the building or completion by-

- a) Individuals,
- b) Associations of individuals, or

c) Persons working with or for individuals or associations of individuals, of houses to be occupied as homes by those individuals.”

“But it does not include the building of a house on a plot acquired from a person who builds the house wholly or mainly to plans or specifications decided or offered by that person.”

The Housing and Planning Act 2016 places a duty upon Local Authorities to have regard to its register in carrying out its functions in relation to planning, housing, the disposal of land in its ownership and regeneration. The National Planning Practice Guidance at paragraph 57-014 provides more guidance as to what this duty means but essentially it means they must have regard to the demand for self-build as identified in its register when carrying out these functions.

Furthermore the Act places a duty on Local Authorities to give suitable development permission for enough serviced plots of land to meet the demand for self and custom build housing as identified on its register in a given period. The first period in relation to this is for those entered onto the register during the period 1st April 2016 to 30th October 2016; the second period refers to the self-build year (1st November 2016 - 31st October 2017). Local Authorities can only take into account development permissions that have been granted during these periods respectively.

A development permission is considered suitable if it could include self/custom build housing.

A serviced plot of land is defined in the 2015 Act as amended by the 2016 Act as “.. a plot of land that –

- a) Has access to a public highway and has connections for electricity, water and waste water, or
- b) can be provided with those things in specified circumstances or within a specified period

Further guidance is provided by the [Self-build and Custom Housebuilding Act 2015](#); [The Self-build and Custom Housebuilding \(Register\) Regulations 2016](#) ; the Housing and Planning Act 2016 and the [National Planning Practice Guidance](#).

2a. Monitoring Demand: The Self Build Register

The Self-build and Custom Housebuilding Register was established in April 2016 and has been available for people to submit details through Cornwall Council’s [online form](#).

Demand / Number of Registrations

In the 2nd base period (the full self-build year 16-17), 152 individuals registered interest in a self/custom build, in addition to 3 associations of individuals. 11 plots were outlined in the association registrations.

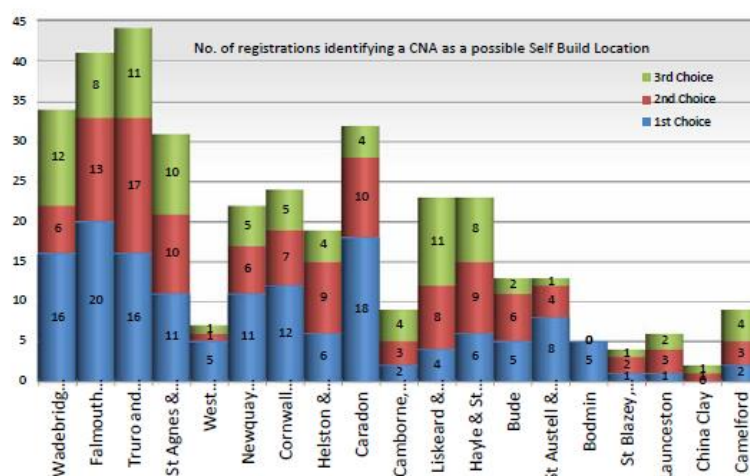
In total, 406 individual registrations have been made, along with 6 registrations for association of individuals for 67 plots. This amounts to a total demand to date of 473 plots.

Areas of Interest

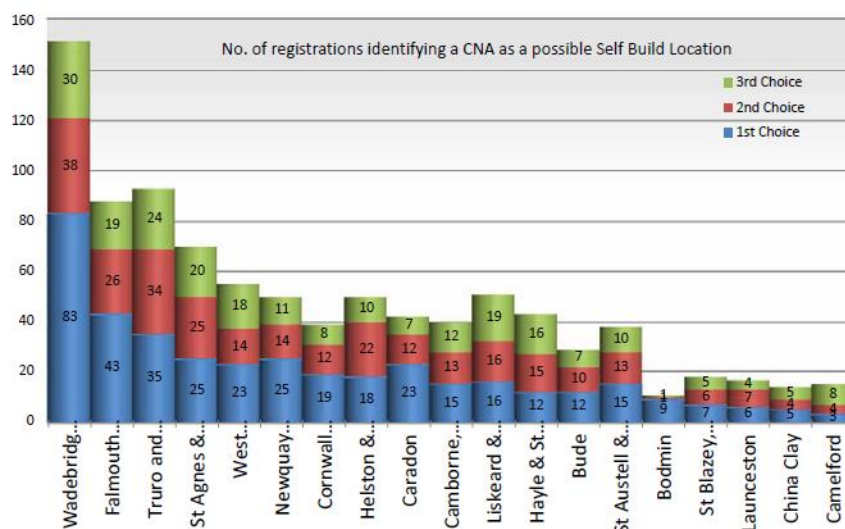
Respondents were invited to give a maximum of three areas of interest for their build in order of preference. In the previous base period (April 16 - Oct 16), demand was dominated by considerable interest in self- build within the Wadebridge and Padstow CNA and the overwhelming majority of these would like a self- build plot in the village of St Merryn. Though Wadebridge and Padstow remains a very popular choice in the second base period, it is clear other areas of interest have also emerged.

The most popular area as a first choice this self-build year was Falmouth & Penryn (20 entries), with the next popular being Caradon (18), Wadebridge & Padstow (16) and Truro and the Roseland (16) respectively.

Combining first, second and third preferences, Truro and the Roseland proved most popular with 44 people expressing an interest in the area. Broadly, when totalling all preferences, the popularity of areas is much the same as when looking at first choices; with those four Community Network Areas remaining the most popular for a prospective build this year.



However this widening of preference notwithstanding and when looking at total interest to date, Wadebridge and Padstow remains the most popular choice overall.

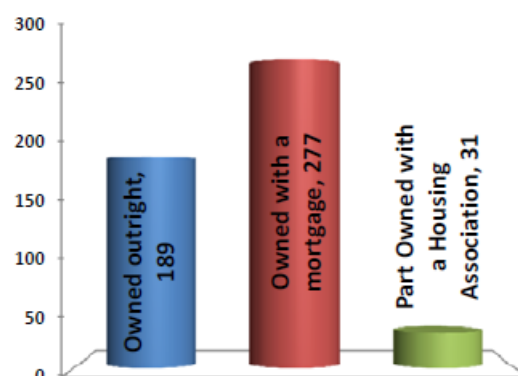


Financing the Build

This year, most respondents cited 'Owned with a mortgage' as their preferred financing method (103 entries), while 'Owned outright' was the next popular choice (80 entries). Just 13 considered 'Part owned with a housing association' as a viable option.

Preferences for financing this year were largely in line with overall responses, with most selecting 'Owned with a mortgage'.

(Right – Finance preferences as expressed to date)



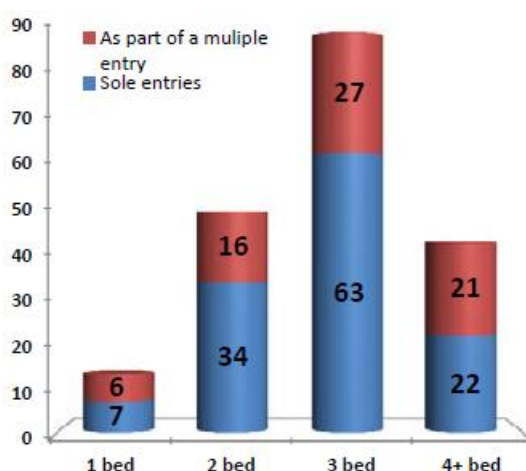
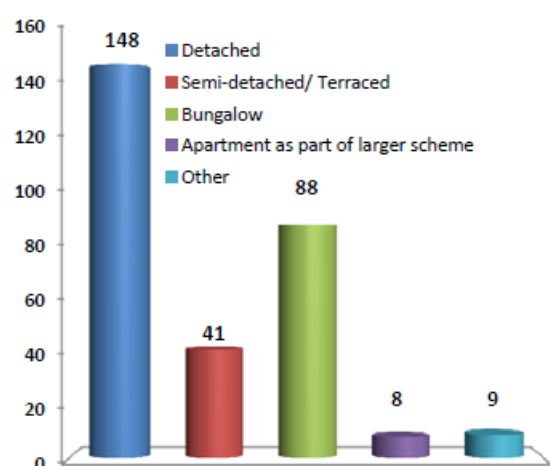
Build Schemes

This year, 52 of the respondents said they would consider a Community Land Trust scheme, and 43 would consider a co-housing trust. 26 respondents indicated that they would consider shared ownership. These preferences are reflected in the overall figures too, with 132 respondents stating they would consider a Community Land Trust scheme, 109 a co-housing trust and 69 shared ownership.

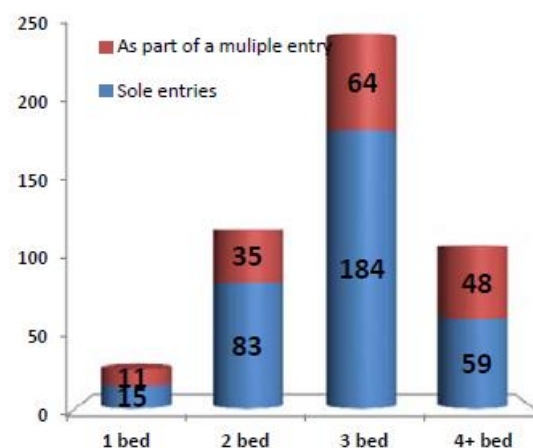
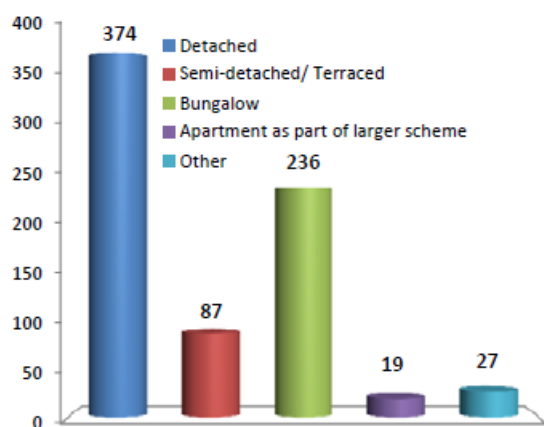
The vast majority in 15-16 (139 of the 155 respondents) expressed interest in an individual self or custom build as opposed to group or developer led schemes. Again this is reflective of the strength of preference overall and remains the overwhelmingly most popular choice. However it is worth noting that around a third of respondents overall would consider being part of a developer led scheme.

House Type

In terms of house type, detached housing and bungalows remains the most popular choices, with the most common preference being for detached, 3 bedroom housing. Below outlines these responses for 15-16.



Again as with other results for 16-17, these responses are very similar to overall figures, as outlined below:



Readiness to Build

The majority of entrants this year (118) believed that once an appropriate site was identified they would be ready to start their build in less than a year. The next popular selection was 1-2 years. Overall totals reflected this, suggesting those interested in this form of build believe they would be able to mobilise reasonably quickly.

A dashboard report of the data collected from this register is available in the appendix, which details demand by location and type, along with contextual factors such as the proposed financing for the build.

2b. Monitoring Demand: Planning Permissions

A further suggestion of current demand can also be inferred from the number of planning permissions that reference intent to build self or custom build homes. However in examining the planning permission it is apparent that not all self builds are explicitly identified as such in the planning permission. Although we are necessarily restricted to identifying permissions that refer to 'custom' or 'self-build' in the application description (as anything else would involve examining documents for every individual housing permission in detail), it must be recognised that this measure will not provide a full picture. Although this is unlikely to be exhaustive and likely an underestimate, examining these permissions provides a further more rudimentary indication of broader trends.

Between 2010 and the end of October 2017, 22 separate permissions specifically referenced the intention to build self or custom build dwellings. Below is a breakdown of the number of approved permissions made by year:

Year	Number of Permissions
2014-15	1
2015-16	1
2016-17	16
2017-18	4
Total	22

These figures suggest that significantly more self-build applications have been made in the past two years (noting that permissions have been examined as far back as 2010). This equates to just 4 applications explicitly referencing self/custom builds before the adoption of the Local Plan in November 2016, as opposed to 18 made post adoption.

Generally, the number of actual *dwelling*s this equates to follows a similar pattern, with the obvious exception that one application made in 2014-15 accounted for 54 dwellings on its own. This single outline permission is yielding full permissions for individual homes which have been discounted from the totals to avoid double counting:

Year	No. Self Builds
2014-15	54
2015-16	1
2016-17	27
2017-18 (partial)	4
Total	86

Removing the exception of this single permission accounting for 54 builds in 2014-15, the breakdown of self-custom build dwellings proposed before and after adoption looks like this:

Year	No. Self Builds
After Adoption	28
Before Adoption	4

While the usefulness of this data is limited, it does suggest that self and custom build housing is becoming more popular in Cornwall, particularly post adoption of the Local Plan.

3. Duty to grant planning permission

The 2016 Housing and Planning Act section 10 places a duty on Local Authorities to give suitable development permission for enough serviced plots of land for self-build and custom housebuilding in the authority's area arising in each base period.

A permission is regarded as suitable if it is permission in relation to a particular plot of land that could include self or custom housebuilding.

There is no requirement to disaggregate the supply to meet demand in specific parts of a Local Authority area.

A serviced plot is one that has access to a public highway and has connections for electricity, waste and waste water, or can be provided with those things in specified circumstances or within a specific period.

For the purposes of assessing the supply to meet this duty it is considered that any site granted planning permission during the base period that did not previously have permission could be developed in whole or part as a self- build or custom build plot and would therefore be considered suitable for self- build and custom build under the legislation.

However it is recognised that there will also be a significant proportion of these sites that will be developed and not include any self- build. Smaller sites particularly, but not exclusively, those for single units, are considered more likely to be available for self- build either because they could be purchased by a group or individual on the self-build register or the permission may have been obtained by someone on the register. It can also be assumed that those sites of 10 or more dwellings with outline permission will, when submitting detailed plans, potentially include some self- build plots as they will

need to comply with policy 6 of the Cornwall Local Plan which requires development to seek to provide an element of self- build and custom build housing within their schemes.

The Local Plan originally sought to set a target that 5% of plots on sites of 10 or more dwellings should be self-build, however this was removed by the Inspector who was of the view that there was no evidence at that time to justify this level of self-build and he doubted whether plots on large new housing estates would be attractive to self-builders. However we do now have evidence of demand for self-build, with about a third of those on the register indicating that they would be interested in an individual plot as part of a larger developer led scheme.

4. Meeting Demand

Last year it was considered that Cornwall Council had granted planning permission for sufficient suitable serviced plots to meet the demand identified on the register over the first base period (1st April 2016 to 31st October 2016). Although the guidance suggests that councils have 3 years to make enough serviceable plots available to meet the demand, it was found that last year enough plots were identified within the period itself, and so the requirement had already been met.

During the second base period (1st November 16 - 31st October 2017), 155 people registered an interest in self or custom build, including 3 associations of individuals that expressed interest in 11 plots.

This means that for Cornwall Council to be able to meet the demand for the second base period, approved development permission for an additional 163 serviced plots must have been made within three years.

Availability of Sites in the First Base Period – (April 16 – End of October 16)

There were 390 sites granted permission for 716 homes on small sites of less than 10 dwellings during the first base period. This would require about half of these to be available for self-build or custom build to meet the demand for 254 plots from individuals and 56 plots for associations of individuals during this period.

In this way, demand had been judged to have been met from available provision within the period itself. However, the guidance suggests that councils have 3 years to meet the demand raised in each period. This being the case, the amount of plots identified as potential self-build sites will be a cumulative figure and will improve each year. The table below outlines how this picture can be seen to develop over time:

	Period Demand	Plots Identified in 1 st year for Period	Plots Identified in 2 nd year for Period	Plots Identified in 3 rd year for Period	Total Plots identified in 3 years	% Plots required to meet demand within 3yrs (Total/Demand)
1 st Base Period	310	716	1199	-	1915	16%

Availability of Sites in the Second Base Period – (November 16 – End of October 17)

There were 639 sites granted permission for 1199 homes on small sites of less than 10 dwellings during the second base period. This would require just 14% (163/1199) of these to be available for self-build or

custom build to meet the demand for 152 plots from individuals and 11 plots for associations of individuals during this period.

This methodology relies solely on small developments of less than 10 to provide enough potential self-build plots to meet the demand, and it is recognised that other larger developments would likely also make a contribution. For example those developments with provision for self-build sites specifically referenced within the outline application would also contribute toward meeting the demand, as they will need to comply with policy 6 of the Cornwall Local Plan. However we have not considered these currently as the demand has already been seen to have been met through the provision of smaller sites.

As referenced in the previous section, as guidelines suggest the council has 3 years to meet the demand, the number of available sites identified will improve year on year. In relation to this second base period, this cumulative picture is outlined below:

	Period Demand	Plots Identified in 1 st year for Period	Plots Identified in 2 nd year for Period	Plots Identified in 3 rd year for Period	Total Plots identified in 3 years	% Plots required to meet demand within 3yrs (Total/Demand)
2 nd Base Period	163	1199	-	-	1199	14%

Meeting Demand: Conclusion

Considering the above it is believed that Cornwall Council has granted planning permission for sufficient suitable serviced plots to meet the demand identified on the register in both base periods. The duty required by section 2A of the 2015 Self and Custom Housebuilding Act (as amended by the 2016 Housing and Planning Act) is therefore considered to have been met.

According to the Self-build and custom housebuilding land duties, *“at the end of each base period, relevant authorities have 3 years in which to permission an equivalent number of plots of land, which are suitable for self-build and custom housebuilding, as there are entries for that base period”*.

<https://www.gov.uk/guidance/self-build-and-custom-housebuilding#land-duties>

The figures above demonstrate that Cornwall Council is currently providing sufficient serviced plots to meet the demand identified in each period within the same timeframe, and is so well within the 3 year threshold.

A list of those planning permissions that have been granted between November 2016 and the end of October 2017 that could potentially contribute to meeting the demand for self-build and custom-build housing is included at Appendix 1

If you would like this information
in another format please contact:

**Cornwall Council
County Hall
Treyew Road
Truro TR1 3AY**

Telephone: **0300 1234 100**

Email: **enquiries@cornwall.gov.uk**

www.cornwall.gov.uk