

Bouwen aan effectief beleid voor particulier opdrachtgeverschap



Onderzoek naar gemeentelijke knelpunten
en succesfactoren van
particulier opdrachtgeverschap

Bouwen aan effectief beleid voor particulier opdrachtgeverschap

Onderzoek naar gemeentelijke knelpunten en succesfactoren van particulier opdrachtgeverschap



Ministerie van VROM
DGW, Stad & Regio en Beleidsontwikkeling

Begeleiders:

Cees Schut
Karl Kupka

Auteur:

Frederike Roetgerink
S0010235
Faculteit BBT
Public Administration/ Management Economics & Law

Datum:

07-12-2006



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Universiteit Twente
Faculteit BBT

Begeleiders:

Michiel Heldeweg
Marieke van Genugten

Samenvatting

Sinds 2000 heeft het Ministerie van VROM verschillende maatregelen genomen met als doel het bouwen via particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. Het streven was dat in 2005 eenderde van de woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd zou worden. De maatregelen zijn genomen omdat uit onderzoek bleek dat er beduidend meer burgers naar een zelf gebouwde woning willen verhuizen dan dat er kavels worden aangeboden. Het aandeel via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen is echter niet gestegen maar gedaald. Wanneer naar verschillende gemeenten wordt gekeken, zit er veel verschil in het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Bij het Ministerie van VROM was onvoldoende inzicht in het waarom van die verschillen en hoe hier mee om te gaan. De doelstelling van dit onderzoek -dat in opdracht van het Ministerie van VROM is verricht- is dan ook het *achterhalen van de (actorgerelateerde) factoren die er voor zorgen dat in sommige gemeenten (relatief) veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en bij anderen niet en om op basis hiervan een advies te geven hoe VROM deze factoren zo kan beïnvloeden dat particulier opdrachtgeverschap effectief gestimuleerd wordt.*

Om dit doel te bereiken is eerst een literatuurstudie gedaan. Bekeken is hoe de woningbouw in Nederland is georganiseerd. Vervolgens is dieper ingegaan op de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie. De kenmerken van deze twee theoretische benaderingen zijn vervolgens toegepast op de Nederlandse woningbouw. Aan de hand hiervan zijn tien hypothesen geformuleerd. Hierin worden twaalf factoren voorspeld die mee kunnen spelen bij de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt in een gemeente. Om deze hypothesen te toetsen is er een multiple case study gedaan bij zes gemeenten, te weten Emmen, Enschede, Apeldoorn, Deventer, Zwolle en Nijmegen. In deze gemeenten zijn interviews afgenomen en verschillende andere bronnen geraadpleegd. Door de gevonden informatie toe te passen op de hypothesen bleek dat de volgende factoren sterk van invloed zijn op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen:

- de houding van wethouder ten opzicht van particulier opdrachtgeverschap;
- de vraag vanuit de bevolking naar vrije kavels;
- ervaring met het bouwen via particulier opdrachtgeverschap;

De volgende factoren bleken een beperkte invloed te hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen:

- de grondpositie van de gemeente;
- verwachte extra kosten voor de gemeente bij kaveluitgifte en vergunningsprocedure;
- het beleid van de provincie;
- het aantal te bouwen woningen;

De volgende factoren bleken geen invloed te hebben:

- de huidige subsidieregeling van het Ministerie van VROM
- mogelijkheden van ambtenaren

Over de invloed van de houding van de raad en van ambtenaren ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap konden geen conclusies worden getrokken omdat er te weinig variatie was op de onafhankelijke variabele.

Uit de case study bleek dat naast de factoren die op basis van de theorie voorspeld waren ook de *inkomenspolitiek* van de gemeente en de *bouwlocatie* meespelen.

Naar aanleiding van het onderzoek zijn verschillende aanbevelingen gedaan aan het Ministerie van VROM. De *houding van de wethouder* is sterk van belang bij gemeenten. Het Ministerie van VROM wordt daarom aanbevolen rechtstreeks naar wethouders toe te communiceren in plaats van indirect via websites en brochures. Hierbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan collectief particulier opdrachtgeverschap. Er werd vaak aangegeven dat particulier opdrachtgeverschap niet geschikt is voor het bouwen in hogere dichtheden of voor lagere inkomens. Verschillende voorbeelden in het land geven echter aan dat collectief particulier opdrachtgeverschap wel degelijk geschikt is voor het bouwen in hogere dichtheden of voor lagere inkomensgroepen.

Landelijk is bekend hoeveel *vraag vanuit de bevolking* er is naar particulier opdrachtgeverschap, echter op lokaal niveau is dit niet altijd bekend. Wanneer dit lokaal bekend is, blijkt het mee te spelen in de keuze om in meer of mindere mate particulier opdrachtgeverschap te faciliteren. Er wordt dan ook aanbevolen om onderzoek te doen op lokaal niveau naar de vraag naar particulier opdrachtgeverschap.

De *grondpositie* wordt door gemeenten als een belangrijk obstakel gezien. In 2004 zijn er juridische ontwikkelingen geweest waardoor gemeenten de onteigeningsprocedure kunnen gebruiken voor particulier opdrachtgeverschap. Het Ministerie van VROM wordt aanbevolen gemeenten hier actief van op de hoogte te stellen. Omdat het voorstelbaar is dat gemeenten onteigenen een te zware procedure vinden, wordt ook aanbevolen door te gaan met het ontwikkelen van regelgeving die het gemeenten makkelijker maakt om ontwikkelaars te dwingen vrije kavels uit te geven. Zoals de grondexploitatiewet die naar verwachting in maart 2007 door de Eerste Kamer wordt behandeld en eind 2007 in werking zal treden.

Tevens wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar het verschil in *kosten* voor gemeentelijke organisaties bij het bouwen via particulier opdrachtgeverschap of via projectontwikkeling. Binnen gemeenten zijn hier verschillende opvattingen over, maar bij geen enkele gemeente was bekend of de kosten van particulier opdrachtgeverschap voor de gemeentelijke organisatie hoger zijn dan de kosten van projectontwikkeling.

Op basis van het onderzoek lijkt de *bouwopgave* van gemeenten niet sterk mee te spelen bij de keuze om via particulier opdrachtgeverschap of via projectontwikkeling te laten bouwen. Echter, het is voorstelbaar dat er een omslagpunt is waar vanaf dit wel mee gaat spelen. Het Ministerie wordt aanbevolen om met de beschikbare cijfers over productie en particulier opdrachtgeverschap te onderzoeken of er een dergelijk omslagpunt is. Wanneer dit het geval is, wordt aanbevolen om hier met de subsidieregeling op in te springen.

De huidige *subsidieregeling* blijkt niet voldoende te werken. Daarom wordt aanbevolen deze regeling aan te passen zodat hij wel stimulerend is, namelijk door de subsidie niet meer regioafhankelijk te laten zijn, gemeenten ook voor woningen beneden de drempel te subsidiëren en het bedrag te verhogen. Ook wordt aanbevolen om initiatieven in gemeenten die nog maar weinig via particulier opdrachtgeverschap te ondersteunen zodat deze gemeenten meer *ervaring* krijgen met particulier opdrachtgeverschap.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 VERKENNING PROJECTKADER	7
1.2 DOEL ONDERZOEK	8
1.3 ONDERZOEKSMODEL	8
1.4 ONDERZOEKSVRAGEN EN LEESWIJZER	10
Hoofdstuk 2 Woningbouw in Nederland	13
2.1 HET BOUWPROCES	13
2.1.1 <i>Het bouwproces bij particulier opdrachtgeverschap</i>	13
2.1.2 <i>Woningbouw door marktpartijen</i>	15
2.1.3 <i>Verschillen tussen particulier opdrachtgeverschap en marktpartijen</i>	16
2.2 REGELGEVING EN BELEID VOOR DE WONINGMARKT	17
2.2.1 <i>Rijksoverheid</i>	17
2.2.2 <i>Provincie</i>	18
2.2.3 <i>Gemeenten</i>	19
2.2.4 <i>Samenvatting</i>	20
2.3 CONCLUSIE	20
Hoofdstuk 3 Rechtseconomische theorie	23
3.1 INLEIDING	23
3.2 PRINCIPAAL-AGENTTHEORIE	24
3.3 TRANSACTIEKOSTENTHEORIE	26
3.4 CONCLUSIE	28
Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet	30
4.1 HYPOTHESES	30
4.1.1 <i>Principaal-agenttheorie</i>	30
4.1.2 <i>De transactiekostentheorie</i>	32
4.1.3 <i>Overige hypotheses</i>	35
4.2 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	36
4.2.1 <i>Multiple case study</i>	36
4.2.2 <i>Gegevensverzameling</i>	37
4.3 CONCLUSIE	39
Hoofdstuk 5 Casestudies	41
5.1 EMMEN	41
5.1.1 <i>Inleiding</i>	41
5.1.2 <i>Principaal-agentfactoren in Emmen</i>	42
5.1.3 <i>Verwachte transactiekosten in Emmen</i>	43
5.1.4 <i>Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap</i>	44
5.2 APELDOORN	44
5.2.1 <i>Inleiding</i>	44
5.2.2 <i>Principaal-agentfactoren in Apeldoorn</i>	45
5.2.3 <i>Verwachte transactiekosten in Apeldoorn</i>	46

5.2.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap	47
5.3 ENSCHEDE	47
5.3.1 Inleiding	47
5.3.2 Principaal-agentfactoren in Enschede.....	48
5.3.3 Verwachte transactiekosten in Enschede.....	49
5.3.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap	49
5.4 DEVENTER	50
5.4.1 Inleiding	50
5.4.2 Principaal-agentfactoren in Deventer	51
5.4.3 Verwachte transactiekosten in Deventer	52
5.4.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap	52
5.5 ZWOLLE	53
5.5.1 Inleiding	53
5.5.2 Principaal-agentfactoren in Zwolle	54
5.5.3 Verwachte transactiekosten in Zwolle	55
5.5.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap	55
5.6 NIJMEGEN	56
5.6.1 Inleiding	56
5.6.2 Principaal-agentfactoren in Nijmegen.....	57
5.6.3 Verwachte transactiekosten in Nijmegen.....	58
5.6.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap	59
5.7 CONCLUSIE	60
Hoofdstuk 6 Analyse.....	62
6.1 DE INVLOED VAN PRINCIPAAL-AGENTRELATIES BIJ PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	62
6.2 TRANSACTIEKOSTEN BIJ PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	67
6.3 OVERIGE FACTOREN DIE MEESPELEN BIJ PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP	72
6.4 CONCLUSIE	75
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen en bevindingen	78
7.1 FACTOREN DIE PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP STERK BEÏNVLOEDEN	78
7.2 FACTOREN DIE PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP BEPERKT BEÏNVLOEDEN	80
7.3 FACTOREN DIE PARTICULIER OPDRACHTGEVERSCHAP NIET BEÏNVLOEDEN	82
7.4 CONCLUSIE	83
Hoofdstuk 8 Reflectie	85
Bijlagen.....	89
BRONVERMELDINGEN	89
Literatuur	89
Foto's.....	91
DOCUMENTEN GEMEENTEN	92
INTERVIEWPROTOCOL GEMEENTE	99
GESPREK MET HENK VLEMMIX VAN BOUWEN IN EIGEN BEHEER	102
GESPREK MET MARCEL KASTEIN DE REGIE BV	104
GESPREK MET DHR. HANS VOS VAN STICHTING EXPERIMENTEN VOLKSHUISVESTING	106

Voorwoord

Na zes en een half jaar studeren aan de Universiteit Twente wordt met deze scriptie het einde van mijn studententijd in Enschede bereikt. Het onderwerp van deze scriptie is particulier opdrachtgeverschap. Niet meteen de meest logische keuze voor een bestuurskundige. Maar zij die weten dat ik als bijbaantje tijdens mijn studie rondleidingen in Roombeek heb gegeven zullen begrijpen waar mijn inspiratie voor dit onderwerp vandaan kwam. Ik was en ben dan ook erg blij dat ik van het Ministerie van VROM de mogelijkheid heb gekregen om op dit onderwerp af te studeren.

Om antwoord te geven op de vraag welke factoren voor gemeente meespelen bij de keuze om in meer of mindere mate woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen, heb ik verschillende personen geïnterviewd. Dit waren zeer verschillende gesprekken. Het blijft een aparte ervaring om op maandag tegenover iemand te zitten die helemaal lyrisch is over particulier opdrachtgeverschap en op donderdag tegenover iemand te zitten die vindt dat particulier opdrachtgeverschap een luxe is die we met de huidige woningtekorten niet kunnen permitteren. Zonder de medewerking van de mensen die ik geïnterviewd heb, had ik deze scriptie niet kunnen schrijven. Graag wil ik hen allemaal nogmaals bedanken voor hun medewerking!

Tijdens mijn afstudeerstage bij het Ministerie van VROM hebben velen mij geholpen met adviezen, telefoonnummers van wethouders, kritische vragen en opmerkingen. Wanneer ik een poging ga doen hen allemaal persoonlijk te bedanken, dan ben ik bang dat ik onbedoeld mensen vergeet. Mijn begeleiders bij het Ministerie van VROM wil ik toch even apart bedanken. Cees en Karl, bedankt voor de tijd die jullie aan mijn verslag besteed hebben, de kritische vragen en adviezen. Ook Michiel Heldeweg en Marieke van Genugten van de Universiteit Twente wil ik graag bedanken voor hun adviezen en kritische opmerkingen. De vergaderingen heb ik altijd erg nuttig en gezellig gevonden.

Den Haag, 7 december 2006

Frederike Roetgerink

INLEIDING



1

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Verkenning projectkader

In Nederland bestaat een traditie van projectmatig bouwen. Burgers hebben echter steeds specifiekere woonwensen en willen steeds meer inspraak in hun nieuw te bouwen woning. Het Ministerie van VROM wil hieraan tegemoet komen door particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. Particulier opdrachtgeverschap wordt door het Ministerie van VROM gedefinieerd als: *'een burger (of groep van burgers) zonder winstoogmerk heeft de volledige juridische zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning'* (Hogenes, 2003, p2). Uit de nota Mensen, Wensen, Wonen uit 2000 blijkt dat het Ministerie van VROM ernaar streefde dat in 2005 eenderde van de nieuwbouwwoningen via particulier opdrachtgeverschap zou worden gebouwd. Dit streven is er nog steeds en wordt ingegeven doordat uit onderzoek blijkt dat 48% van de mensen die binnen vijf jaar willen verhuizen belangstelling heeft om zelf een huis te bouwen (Companen, 2001). In dat jaar werd volgens cijfers van het CBS slechts 16% van de bouwvergunningen verleend in de categorie 'andere opdrachtgevers', waar voornamelijk particulier opdrachtgeverschap onder valt. De vraag was toen dus veel groter dan het aanbod. Om het aanbod te stimuleren zijn verschillende maatregelen genomen. Deze maatregelen houden onder andere in: (Tweede Kamer, nr. 81, 22-12-2005)

- De Grondexploitatiewet en het grondprijnsbeleid. Hierdoor krijgen gemeenten de mogelijkheid om delen van een woningbouwlocatie te reserveren voor eigenbouw, ook wanneer de gemeente geen eigenaar is van de grond. Deze wet moet nog door de Eerste Kamer worden behandeld. De verwachting is dat dit in maart 2007 zal gebeuren;
- De Nota Ruimte. Hierdoor kunnen meer locaties voor woningbouw gereserveerd worden dan onder de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX);
- Woningbouwafspraken. Door een subsidieregeling worden gemeenten via de regio's gestimuleerd om meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen;
- Innovatieprojecten. Voor innovatieve projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing kan een subsidie worden uitgekeerd, ook wanneer deze projecten direct of indirect te maken hebben met eigenbouw;
- Kennisoverdracht. Het Ministerie van VROM heeft verschillende instellingen gesubsidieerd die informatie over eigenbouw verspreiden. Tevens is het Informatiecentrum Eigen Bouw opgericht waar burgers terecht kunnen voor informatie over eigen bouw en particulier opdrachtgeverschap.

Ondanks deze deels voorgenomen maatregelen is het beleidsdoel om eenderde van de nieuwbouwwoningen in 2005 door particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen vooralsnog niet gehaald. Het percentage is sinds 2000 zelfs gedaald van 18 % naar het huidige landelijk gemiddelde van 10%.

Wanneer in de databank van het CBS wordt gekeken naar het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen per gemeente, blijkt hier veel variatie in te zitten. Vooral in de grote steden en in het westen van het land wordt weinig via particulier opdrachtgeverschap gebouwd. Uit het onderzoek van Schellevis (2002) komt naar voren dat binnen gemeenten weinig weerstand is tegen particulier opdrachtgeverschap. Slechts een minderheid van de gemeenten verwacht dat de architectonische kwaliteit van de projecten

achteruitgaat, dat de snelheid waarmee gebouwd wordt achteruit gaat of dat de bebouwingsdichtheid lager wordt waardoor minder woningen gebouwd kunnen worden. Een meerderheid van de gemeenten verwacht juist dat het stedenbouwkundige aanzien wordt verbeterd. (Schellevis, 2002) Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de verschillen tussen grote en kleine gemeenten, blijkt dat voornamelijk de kleine gemeenten weinig bezwaren hebben tegen particulier opdrachtgeverschap, terwijl de grotere gemeenten aanmerkelijk negatiever tegenover particulier opdrachtgeverschap staan. Toch zijn er tussen gemeenten grote verschillen te zien, ook wanneer zij ongeveer even groot zijn en geografisch vergelijkbaar zijn

1.2 Doel onderzoek

Tot op heden hebben de ingestelde maatregelen nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Ook zijn er nog steeds grote verschillen tussen de gemeenten op gebied van particulier opdrachtgeverschap bij woningbouw. Bij het Ministerie van VROM is onvoldoende bekend waar deze verschillen door worden veroorzaakt en hoe hier op ingespeeld kan worden zodat particulier opdrachtgeverschap effectiever gestimuleerd kan worden. (Bron: Ministerie van VROM)

Het doel van dit onderzoek is te *achterhalen welke (actorgerelateerde) factoren er voor zorgen dat in sommige gemeenten (relatief) veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en bij anderen niet en om op basis hiervan een advies te geven hoe het Ministerie van VROM deze factoren zo kan beïnvloeden dat particulier opdrachtgeverschap effectief gestimuleerd wordt.*

De uiteindelijke onderzoeksvraag die in dit onderzoek zal worden beantwoord luidt dan ook:

Met welke maatregelen kan het Ministerie van VROM gemeenten stimuleren het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen te verhogen?

1.3 Onderzoeksmodel

Als eerste zal moeten worden achterhaald waarom in gemeenten in meer of mindere mate via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Er zal dan ook worden gekeken welke factoren en actoren van invloed zijn op het bouwen via particulier opdrachtgeverschap.

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het percentage woningen dat via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt. Voordat met de daadwerkelijke bouw van de woning van start gegaan kan worden zal de particulier een verschillende stappen in het bouwproces moeten doorlopen. Deze zullen beschreven worden. Hetzelfde geldt voor projectmatige bouw.

De onderzoeksobjecten zijn de gemeenten die geselecteerd gaan worden. Voor hun ruimtelijk beleid zijn zij mede afhankelijk van de geldende wet- en regelgeving op dit gebied. Er zullen bepaalde procedures moeten worden gevolgd en regelgeving en plannen van hogere overheden zullen moeten worden meegenomen.

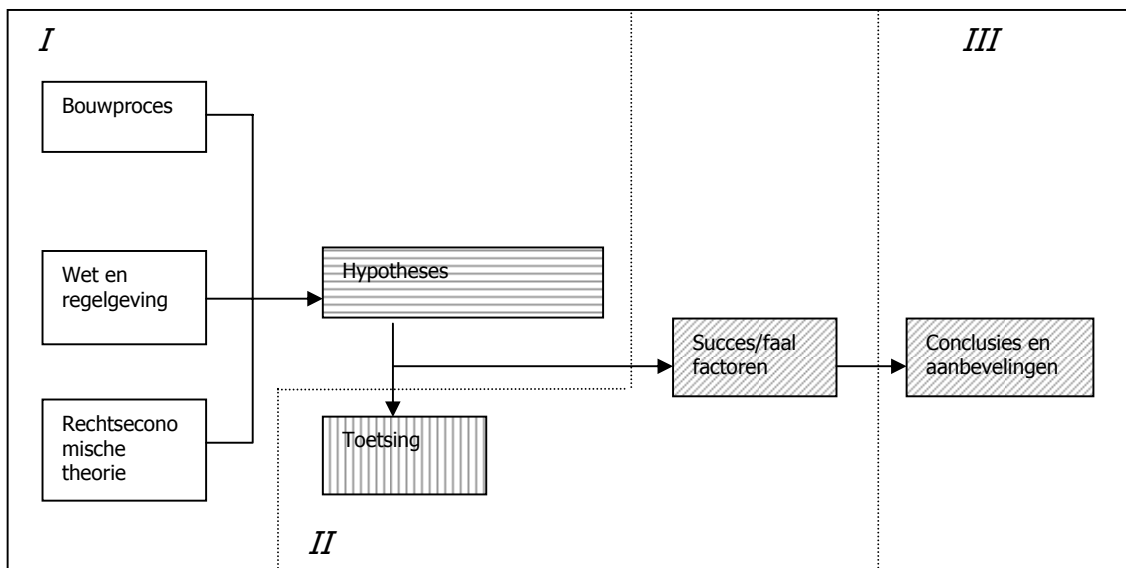
Naast het beleid en de regelgeving van hogere overheden is het voorstelbaar dat ook andere factoren een rol spelen. Binnen het onderzoek spelen verschillende relaties tussen actoren een rol. Deze actoren beïnvloeden het aantal via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen.

De eerste relatie die voor dit onderzoek bekeken zal worden is de relatie tussen het Ministerie van VROM en de gemeente. Het Ministerie VROM wil particulier opdrachtgeverschap stimuleren, maar dit kan alleen wanneer gemeenten hier aan willen meewerken en wanneer zij

de mogelijkheden hier toe hebben. De pincipaal-agenttheorie houdt zich bezig met *de vraag waarom individuen zich niet inzetten voor samenwerkend gedrag, terwijl zulk een gedrag de welvaart van sommigen zou verhogen zonder dat de welvaart van één ander individu zich vermindert*. (De Vries, 1992) Dit lijkt van toepassing op het onderliggende probleem. Het Ministerie van VROM (Principaal) wil graag dat er meer via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd omdat hier meer vraag naar is dan aanbod. Er lijkt geen bezwaar voor gemeenten (Agent) om hier niet aan te voldoen. Het leidt voor hen op het eerste gezicht niet tot een welvaartsverlies, terwijl, gezien de vraag, aangenomen mag worden dat de welvaart van burgers er wel op vooruit gaat.

De tweede relatie die in dit onderzoek bekeken wordt is de relatie tussen de gemeente en de bouwende partij. De gemeente kan hierbij te maken krijgen met twee soorten partijen, allereerst een particulier die voor eigen gebruik wil gaan bouwen en ten tweede een marktpartij meerder huizen tegelijk bouwt voor andere eindgebruikers. De marktpartijen kunnen hierbij onderscheiden worden in woningcorporaties en ontwikkelaars. Van oorsprong geeft de transactiekosten theorie inzicht in waarom sommige processen of producten beter in een grotere organisatie kunnen worden verkregen en andere processen of producten beter op de markt. Zoals de naam al zegt wordt hierbij gekeken naar transactiekosten, welke vervolgens op economische relaties worden toegepast (De Vries, 1992). Steeds vaker wordt de transactiekosten theorie gebruikt voor vraagstukken die niet direct te maken hebben met het verkrijgen van diensten of producten via een organisatie of via de markt (Richman en Boerner, 2005). Het bouwen van woningen wordt op de markt gerealiseerd, echter tussen particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkeling zitten verschillen in de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van de markt. Dit kan gevolgen hebben voor de gemeente en daardoor meespelen bij de keuze om in meer of minder mate woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen. Transactiekosten theorie kan inzicht geven in deze verschillen en hoe deze meespelen bij de keuze van gemeenten om meer of minder woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten realiseren.

De combinatie van de meer praktijkgerichte verkenning van het bouwproces en de wet- en regelgeving met de transactiekostentheorie en de pincipaal-agenttheorie zal naar een aantal hypothesen leiden welke in de praktijk getoetst zullen worden. In figuur 1 wordt een schematische weergave van het onderzoeksmodel gegeven.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

1.4 Onderzoeksvragen en leeswijzer

Het onderzoeksmodel kan worden opgesplitst in verschillende fases. Als eerste het theoretische kader, ten tweede de empirische toetsing waarin de succes- en faalfactoren worden bepaald waarna in de laatste fase aanbevelingen worden gedaan. Per fase wordt één deelvraag geformuleerd. Tezamen beantwoorden zij de onderzoeksvraag.

I Theoretisch kader

In de beginfase van het onderzoek wordt gekeken naar hoe het probleem onderzocht kan worden. Zoals aangegeven wordt er in dit onderzoek gekeken welke factoren het percentage woningen dat via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd beïnvloeden. Om dit te kunnen doen zal aan de hand van de principaal-agenttheorie, de transactiekostentheorie en de praktijk van de woningbouw in Nederland een aantal factoren worden voorspeld. De eerste onderzoeksvraag luidt dan ook:

- 1) *Welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?*

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zal in hoofdstuk 2 eerst worden ingegaan op de woningbouw. Er zal worden ingegaan op het bouwproces wanneer er via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en het bouwproces voor marktpartijen. Dit is voor het onderzoek van belang omdat voordat de factoren die invloed kunnen hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen kunnen worden bepaald, er inzicht moet worden verkregen in de verschillen tussen woningbouw via particulier opdrachtgeverschap en woningbouw door marktpartijen. Daarnaast heeft de overheid via verschillende vormen van

regelgeving en beleid invloed op de woningbouw. Dit kan zijn weerslag hebben op de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt. Om deze reden wordt de regelgeving en het beleid van de verschillende overheden in ditzelfde hoofdstuk behandeld.

De principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie zijn in dit onderzoek gekozen als invalshoek om inzicht te krijgen in de factoren die meespelen bij het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen in een gemeente. In hoofdstuk 3 zal daarom uitgebreid ingegaan worden op deze theorieën. Er zal worden besproken wat deze theorieën inhouden en hoe dit kan worden toegepast op dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 worden de verschillende kenmerken van de theorieën gecombineerd met de praktijk van de woningbouw. Op basis hiervan zullen voorspellingen worden gedaan over welke factoren op welke manier het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen beïnvloeden.

II Toetsing

De in de voorgaande fase geformuleerde hypothesen zullen in de praktijk worden getoetst. Dit zal antwoord geven op de volgende deelvraag:

- 2) *Welke factoren, die op basis van de theorie zijn voorspeld, kunnen in de praktijk worden waargenomen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal bij verschillende gemeenten worden gekeken of de hypothesen inderdaad in de praktijk kunnen worden waargenomen. In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de onderzoeksmethode die wordt gebruikt, welke gegevens worden verzameld en welke gemeenten worden onderzocht. Vervolgens zullen in hoofdstuk 5 de resultaten van deze empirische toetsing per gemeente worden behandeld. In hoofdstuk 6 zullen de gegevens die bij de empirische toetsing zijn verzameld worden vergeleken met de geformuleerde hypothesen. Op basis hiervan zal per hypothese worden gekeken of deze inderdaad juist is, of dat de praktijk toch anders blijkt te zijn dan de theorie. In dit hoofdstuk zullen uiteindelijk conclusies worden getrokken over de beïnvloedende factoren die aan de hand van dit onderzoek onderscheiden kunnen worden.

III Aanbevelingen

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om aan het Ministerie van VROM aanbevelingen te doen over hoe particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd kan worden. In hoofdstuk 7 zal de onderzoeksvraag door middel van het doen van aanbevelingen worden beantwoord. De deelvraag die hier beantwoord wordt is:

- 3) *Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de in de praktijk waargenomen beïnvloedende factoren worden gedaan?*

Hierbij zal, waar mogelijk, gebruik gemaakt worden van de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Daarnaast wordt in hoofdstuk 8 een reflectie gegeven op het onderzoek. Hierin zal onder andere worden behandeld of de doelstelling van het onderzoek is gehaald.

WONINGBOUW IN NEDERLAND



2

Hoofdstuk 2 Woningbouw in Nederland

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijk van de woningbouw in Nederland. Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven zullen er verschillen zijn tussen het bouwen via particulier opdrachtgeverschap en het bouwen via marktpartijen die waarschijnlijk meespelen bij de keuze van gemeente om woningbouw al dan niet via particulier opdrachtgeverschap te laten plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt dan ook ingegaan op de vraag: Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkeling?

Woningbouw is een sector waar de overheid op de verschillende niveaus invloed op uitoefent via regelgeving en beleid. Het is plausibel dat onderdelen uit het beleid van de verschillende overheden invloed hebben op het percentage in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Daarom wordt ook ingegaan op de vraag 'hoe beïnvloeden de verschillende overheden de woningbouw in Nederland?'

De antwoorden op deze twee vragen zullen bijdragen bij het komen tot een antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek in hoofdstuk vier, namelijk:

Welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?

2.1 Het bouwproces

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillen tussen particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkeling. Als eerste zal dan ook afzonderlijk van elkaar het bouwproces bij particulier opdrachtgeverschap en het bouwproces bij marktpartijen worden behandeld, waarna de belangrijkste verschillen zullen worden samengevat. Hierbij zal worden gekeken naar de verschillen voor de gemeente, maar ook naar de verschillen voor de eindgebruiker van de woning.

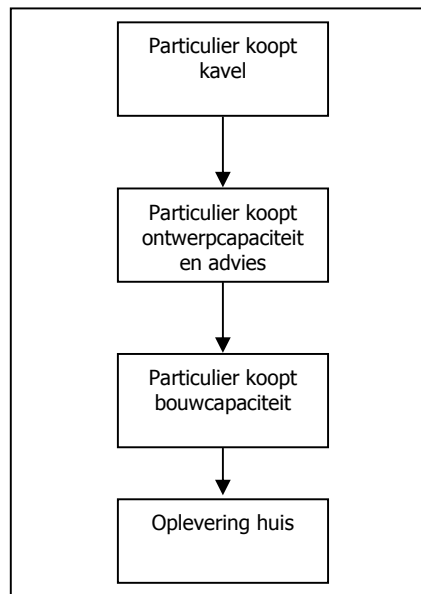
2.1.1 Het bouwproces bij particulier opdrachtgeverschap

Voordat een woning via particulier opdrachtgeverschap gebouwd kan worden moet er eerst een aantal zaken geregeld worden. Het eerste en belangrijkste dat geregeld zou moeten worden is een bouwkafeel (Vereniging Eigen Huis, 2002). De beschikbaarheid van kavels is mede afhankelijk van het bestemmingsplan ter plaatse. Niet elk stuk grond heeft de bestemming woningbouw. Kavels kunnen verkregen worden van gemeenten, projectontwikkelaars of particulieren. Uit onderzoek uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid blijkt dat in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners 28% van de nieuwbouwkavels als vrije kavel wordt uitgegeven. Onder vrije kavelluitgite wordt verstaan dat de kavel aan een particulier wordt uitgegeven, en niet aan een projectontwikkelaar of woningbouwcorporatie. Bij gemeenten met meer dan 20.000 inwoners wordt slechts 13% van de kavels vrij uitgegeven (Schellevis, 2002).



Foto 2.1 Gebouwd via Particulier opdrachtgeverschap (links) en via collectief particulier opdrachtgeverschap (rechts)

Het te bouwen huis moet aan verschillende eisen voldoen voordat een bouwvergunning kan worden afgegeven. Voor het kiezen van een ontwerp heeft de particulier verschillende mogelijkheden. Er kan een architect in de arm genomen worden die een woning ontwerpt voor de particulier of een bestaand ontwerp aanpast. Ook kan er gekozen worden voor een cataloguswoning. Hierbij heeft een aannemer of ontwikkelaar verschillende standaard woningen waaruit gekozen kan worden en die tegen meerprijs kunnen worden aangepast. (Vereniging Eigen Huis, 2002) Wanneer de particulier de benodigde bouwvergunning van de gemeente heeft verkregen kan er begonnen worden met de bouw. Hierbij komen verschillende zaken kijken, zoals het kiezen van een aannemer. Een schematische weergave van het bouwproces voor particulieren wordt gegeven in figuur 2.1



figuur 2.1 Bouwproces particulier opdrachtgeverschap (Kuenzli, 2004)

2.1.2 Woningbouw door marktpartijen

Het merendeel van de woningbouw wordt niet door particulieren ontwikkeld, maar door marktpartijen. Onder marktpartijen worden in dit rapport woningcorporaties en projectontwikkelaars verstaan. Een *projectontwikkelaar realiseert uit commerciële overwegingen vastgoedobjecten voor eigen rekening en risico, is van het initiatief tot en met de ingebruikstelling bij een project betrokken, heeft een coördinerende rol in het ontwikkelingsproces en heeft niet de intentie om een project een langere periode in de portefeuille te houden* (Post, 1996, p 10). Projectontwikkelaars hebben allemaal het doel om gebouwen te ontwikkelen en deze met winst te verkopen (Jellema, 1997).

Woningbouwcorporaties bouwen voornamelijk voor de sociale huursector. Zij hebben van oorsprong een maatschappelijke doelstelling. Tegenwoordig zijn corporaties vrijer om te kiezen welke soort woningen zij bouwen en mogen zij ook duurdere woningen ontwikkelen (Jellema, 1997 en Post, 1996).

Om te kunnen bouwen hebben ook projectontwikkelaars grond nodig. Over het algemeen



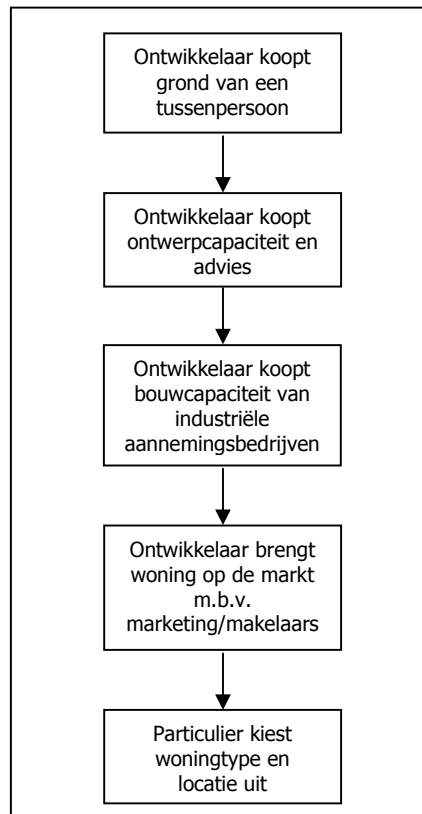
Foto 2.2 Voorbeeld van projectontwikkeling

verwerven ontwikkelaars in een vroegtijdig stadium landbouwgrond op locaties waarvan zij verwachten dat het een woningbouwlocatie wordt. De grond wordt verworven tegen een prijs die hoger is dan de prijs voor landbouwgrond, waardoor de eigenaar wil verkopen, maar lager dan de prijs voor bouwgrond. Ontwikkelaars nemen het risico dat grond geen bouwgrond wordt. Wordt de grond wél bouwgrond, dan zijn zij via het zelfrealisatierecht¹ verzekerd van het recht om te bouwen, echter op voorwaarde dat dit volgens het gemeentelijke plan wordt gedaan. Vaak wordt grond door ontwikkelaars overgedragen aan de

gemeente, met als voorwaarde dat de ontwikkelaar de grond terug mag kopen tegen een reële prijs en dat zij er een bouwvergunning op krijgen (CBS, 1999). Dit is het bouwclaimmodel.

Wanneer de marktpartij een bouwvergunning verkrijgt zal deze de woningen in de markt zetten en gaan bouwen. Een ontwikkelaar wil, zoals gezegd, winst maken op het ontwikkelen van woningen. Dit kan onder andere door het behalen van schaalvoordelen. Een ontwikkelaar is er dan ook bij gebaat om woningen te bouwen die zoveel mogelijk gemeen hebben. De particulier komt pas op het laatst in beeld, wanneer de woning verkocht wordt. Figuur 2.2 laat dit duidelijk zien.

¹ Een grondeigenaar heeft het recht op een locatie te ontwikkelen zolang deze bereid en in staat is te bouwen volgens de gemeentelijke bestemming. (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23631>) (Mellenbergh en Schueler, 2006)



Figuur 2.2 Bouwproces bij projectontwikkeling (Kuenzli, 2004)

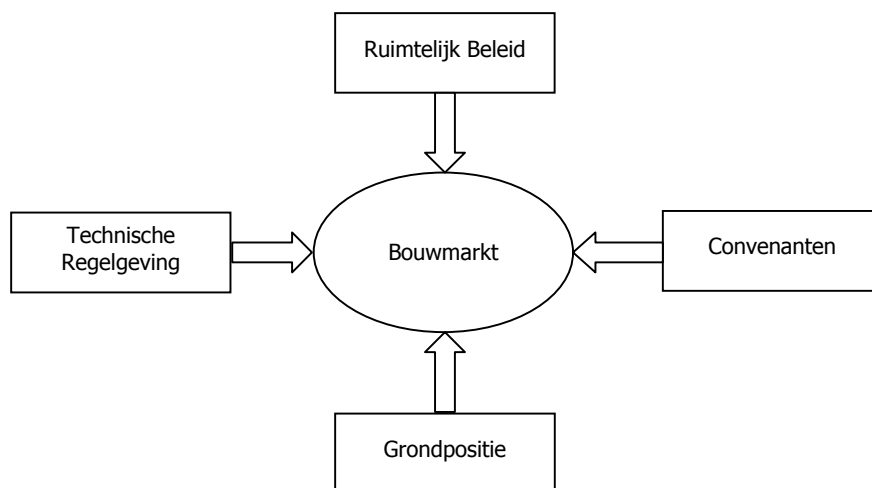
2.1.3. Verschillen tussen particulier opdrachtgeverschap en marktpartijen

Het bouwproces voor particulieren en voor marktpartijen verschilt op verschillende punten. Het belangrijkste verschil is het moment waarop de uiteindelijke gebruiker van de woning in beeld komt. Bij particulier opdrachtgeverschap is dit direct aan het begin van het bouwproces, wanneer de particulier de benodigde bouwgrond aanschaft van de gemeente of een andere partij. De gemeente krijgt direct te maken met de eindgebruiker bij de aanvraag van een bouwvergunning en eventueel bij de overdracht van de grond. Bij het bouwen door een marktpartij komt de uiteindelijke gebruiker pas aan het eind van het bouwproces in beeld. Voor gemeenten houdt dit laatste in dat zij niet altijd te maken krijgen met de eindgebruiker. De marktpartij zal de benodigde bouwvergunningen aanvragen en wanneer de bouwgrond in handen is van de marktpartij is de gemeente ook niet altijd betrokken bij de grondtransactie.

Voor de eindgebruiker hebben de verschillende tijdstippen waarop hij betrokken raakt met het bouwproces ook verschillende gevolgen. Als particulier opdrachtgever kan de eindgebruiker sterk invloed uitoefenen op de te bouwen woning. Hij kan kiezen een eigen architect in de arm te nemen of een cataloguswoning te laten bouwen. Bij marktpartijen worden de woningen meestal aangeboden op het moment dat de ontwerpen al klaar zijn. De eindgebruiker heeft dan meestal nog wel inspraak in de binnenkant van de woning, zoals de keuken, maar het exterieur en de plattegrond van de woning zijn al bepaald. Eventuele aanpassingen hiervan zijn mogelijk, maar daar zijn vaak kosten aan verbonden.

2.2 Regelgeving en beleid voor de woningmarkt

Zoals hiervoor aangegeven heeft een particulier te maken met diverse wetgeving en wettelijke procedures voordat er met de bouw van een huis via particulier opdrachtgeverschap kan worden begonnen. De overheid heeft via verschillende regelgeving, maatregelen en posities invloed op de bouwmarkt. Zowel het rijk, de provincies als de gemeenten kunnen de bouwmarkt beïnvloeden via technische regelgeving, convenanten, ruimtelijke beleid en als grondeigenaar. Schematisch ziet dit er zo uit:



Figuur 2.3 Invloed overheid op de bouwmarkt (vrij naar: Jellema, 1997)

In deze paragraaf zal hier verder op ingegaan worden. Hierbij wordt gekeken naar de drie verschillende niveaus van beleidsontwikkeling, namelijk de rijksoverheid, de provincie en de gemeenten en hoe zij gebruikmaken van de beïnvloedingsmogelijkheden die de overheid heeft op de bouwmarkt.

2.2.1 Rijksoverheid

Via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) wordt op rijksniveau geregeld welke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening door de rijksoverheid, de provincie of de gemeente moet worden geregeld. Volgens artikel 2a lid 1 WRO kunnen door de ministerraad planologische kernbeslissingen, worden opgesteld waarin bepaalde aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid worden vastgesteld. Bekende planologische kernbeslissingen zijn de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, beter bekend als de VINEX-nota, en de huidige nota Ruimte. Binnen de planologische kernbeslissingen zijn verschillende soorten van beleidsbeslissingen te onderscheiden. Wanneer het gaat om een concrete beleidsbeslissing zijn zowel de nationale overheid als de provincies en gemeenten gebonden aan deze beslissingen. Wanneer er geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing is de nationale overheid in principe gebonden aan deze beleidsbeslissing, tenzij in de planologische kernbeslissing wordt aangegeven dat van een beslissing kan worden afgeweken. De provincies en gemeenten zijn niet gebonden aan de planologische kernbeslissing wanneer het niet gaat om een concrete beleidsbeslissing.

In mei 2003 is er een wetsvoorstel voor de vernieuwing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ingediend, en de verwachting is dat deze in 2007 in werking gaat. Hierin worden de planologische kernbeslissing, streekplannen en structuurplannen van het rijk, de provincie en de gemeenten vervangen door structuurvisies op basis waarvan het bestemmingsplan wordt ontwikkeld.²

Via het Bouwbesluit heeft de overheid ook invloed op de technische uitvoering van het project. Uitgangspunten van het bouwbesluit zijn veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Via het vaststellen van prestatienormen wordt getracht deze uitgangspunten te waarborgen. Bij het bouwen van een gebouw moet aan deze normen worden voldaan. Voordat een bouwvergunning mag worden afgegeven, moet de gemeente toetsen of het ontwerp aan deze normen voldoet. (Jellema, 1997)

Via woningbouwafspraken met de provincies en regio's bepaald de rijksoverheid mede hoeveel en waar in Nederland er woningen worden gebouwd. Gemeenten hebben hier rekening mee te houden bij het opstellen van het bestemmingsplan en de uitgifte van kavels. Er wordt subsidie beschikbaar gesteld om deze woningen te realiseren vanuit de regeling 'Besluit Locatiegebonden Subsidies', de zogenaamde BLS-regeling. 65% van deze subsidie wordt vooraf uitbetaald, en de resterende 35% wanneer het afgesproken aantal woningen daadwerkelijk is gebouwd.

Particulier opdrachtgeverschap wordt door het rijk via de BLS-eigenbouwsubsidie gestimuleerd. Per regio is op basis van het gemiddelde percentage eigenbouw in de periode 1998-2002, waarbij het beste jaar is weggelaten, een drempelpercentage bepaald. Wanneer in een jaar het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen in de regio boven deze drempel uit komt, wordt voor elke via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woning boven de drempel € 1600,- uitgekeerd aan de regio.

2.3.2 Provincie

De provincie speelt op vier manieren een rol bij de ruimtelijke ordening. Allereerst via verschillende nota's op provinciaal niveau, met als belangrijkste het streekplan ook wel het provinciaal ontwikkelingsplan genoemd. Dit streekplan heeft globaal drie functies. Beleidsvormend dient het streekplan als middel om het ruimtelijk beleid op provinciaal niveau vorm te geven. Daarnaast kunnen gemeentelijke planologische plannen, waarvoor toestemming van Gedeputeerde Staten nodig is, getoetst worden aan het streekplan. Tevens kan het streekplan dienen om zowel horizontaal als verticaal beleid op elkaar af te stemmen. Met horizontaal wordt hier bedoeld de afstemming tussen verschillende beleidsnota's op gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur enzovoort (van Buuren, 2006). Net zoals de planologische kernbeslissingen zijn provinciale streekplannen niet rechtstreeks bindend voor burgers en ook niet altijd bindend voor gemeenten. Ook hier geldt dat alleen concrete beleidsbeslissingen bindend zijn voor gemeenten.

Ten tweede toetst Gedeputeerde Staten diverse beslissingen van gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening, met name het bestemmingsplan. Bij de goedkeuring van het bestemmingsplan wordt getoetst aan de wet, het ongeschreven recht, het provinciaal ruimtelijk beleid, het ruimtelijk beleid van het rijk en het ruimtelijk beleid van de gemeente. Strijd met een van dezen kan leiden tot afwijzing van het bestemmingsplan. Ook wanneer een bestemmingsplan

² <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7491> en <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7794>

gewijzigd of herzien wordt, moet hier toestemming van provinciale staten voor gegeven worden (van Buuren, 2006).

De derde manier waarop de provincie een rol speelt bij ruimtelijk ordening is via de convenanten met de rijksoverheid en de stadsregio's. In deze convenanten wordt onder ander bepaald hoeveel woningen in een bepaalde regio gebouwd moeten worden.

Als laatste kan ook de provincie via financiële regelingen zoals subsidies de bouwmarkt beïnvloeden.

2.3.3 Gemeenten

De gemeenteraad is via artikel 10 van de WRO verplicht een bestemmingsplan op te stellen voor het gebied buiten de bebouwde kom en mag een bestemmingsplan opstellen voor gebieden binnen de bebouwde kom. In het bestemmingsplan wordt aangegeven wat de bestemming is van een perceel, en afhankelijk daarvan zijn regelingen over het gebruik van het perceel en de zich daarop bevindende opstallen van toepassing (van Buuren, 2006). Via de afspraken in de convenanten die de provincie met het rijk en de regio maakt wordt bepaald hoeveel woningen er in een gemeente bij gebouwd mogen en moeten worden. Hier moet rekening mee gehouden worden bij het opstellen van het bestemmingsplan en het uitgeven van bouwvergunningen.

Naast dit bestemmingsplan stelt de gemeente een bouwverordening op waarin voorschriften (kunnen) worden gesteld over woningen en andere gebouwen, het bouwen of slopen van panden, het gebruik van openbare erven, stedenbouwkundige voorschriften en het al dan niet instellen van een welstandscommissie of stadsbouwmeester.

Zowel het bestemmingsplan als de bouwverordening en het Bouwbesluit zijn direct bindend voor de burger. Er moet immers aan al deze voorwaarden worden voldaan voordat de gemeente een bouwvergunning mag afgeven. Hiervoor is intensief contact nodig met de gemeente. De particulier of de marktpartij is voor het bouwen van een woning dus voor een groot deel afhankelijk van de gemeente.

Net zoals de rijksoverheid en de provincie kan de gemeente via subsidies particulier opdrachtgeverschap stimuleren. Bijvoorbeeld door het inhuren van een bouwadviesbureau te subsidiëren, zoals in de wijk Roombeek in Enschede is gedaan.

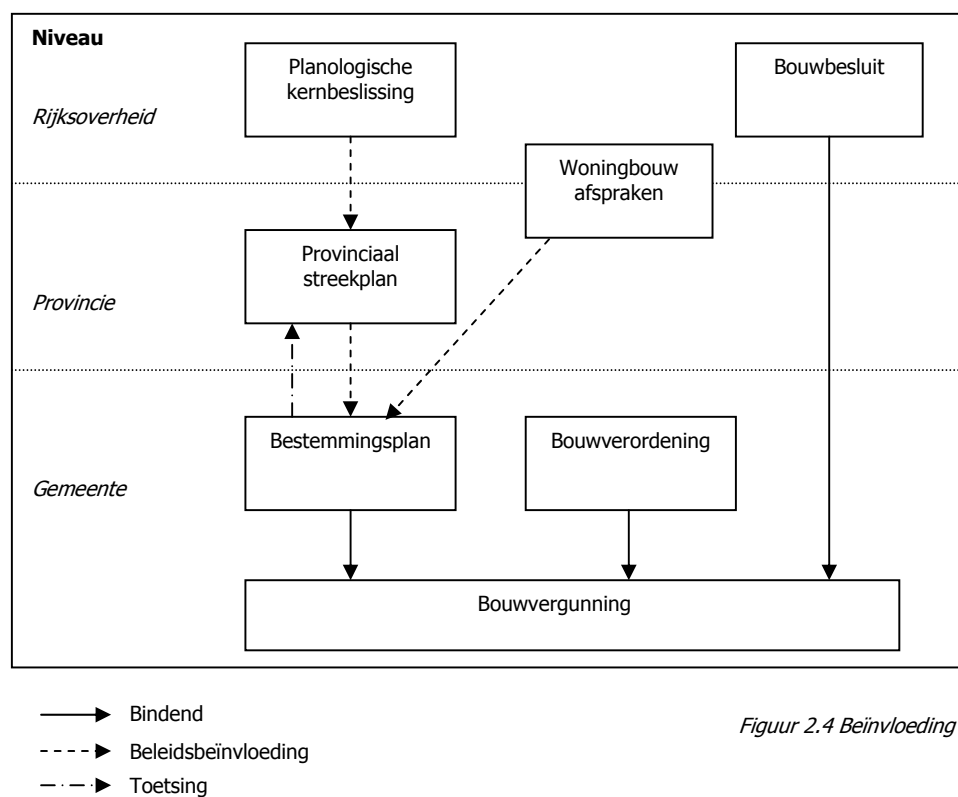
Naast de juridische weg kan de gemeente ook partij zijn als grondeigenaar. De burger of marktpartij koopt dan een kavel van de gemeente. Een gemeente kan via haar grondbeleid invloed uitoefenen op de woningbouwmarkt. Door actief grond te verwerven kan zij als eigenaar van de grond bepalen of deze grond als vrije kavels zal worden uitgegeven of via projectontwikkeling bebouwd zal worden. Voor een dergelijk actief grondbeleid hebben gemeenten onder andere de beschikking over de Wet voorkeursrecht gemeenten. Een gemeente kan deze wet op een stuk grond van toepassing verklaren. De eigenaar is dan niet verplicht om de grond aan de gemeente te verkopen, maar als de eigenaar wil verkopen dan is deze wel verplicht de grond eerst aan de gemeente aan te bieden (van Buuren, 2006).

Daarnaast kan met de huidige regelgeving grond onteigend worden wanneer de eigenaar niet bereid of in staat is om volgens het bestemmingsplan te bouwen. In mei 2004 is door de Kroon uitspraak gedaan over onteigening ten bate van particulier opdrachtgeverschap (Tweede Kamer, nr. 26, juni 2006). Zij redeneert dat er onteigend mag worden ten bate van particulier opdrachtgeverschap op het moment dat een ontwikkelaar niet bereid is om de grond als vrije kavels uit te geven. Het kenmerk van particulier opdrachtgeverschap is dat een burger zelf ontwikkelt. Een projectontwikkelaar is derhalve per definitie niet in staat particulier

opdrachtgeverschap te realiseren. Hij kan hooguit de grond zelf als vrije kavels verkopen. Wanneer in gemeentelijke plannen staat aangegeven dat een gemeente particulier opdrachtgeverschap wil realiseren en een ontwikkelaar wil de grond niet zelf als vrije kavels uitgeven, dan kan dit een grond voor onteigening zijn.

2.3.4 Samenvatting

Zoals hiervoor beschreven heeft een burger of marktpartij die een huis via particulier opdrachtgeverschap wil bouwen vanuit de overheid eerst toestemming nodig in de zin van een bouwvergunning. De verschillende overheden beïnvloeden direct en indirect waaraan het bouwplan moet voldoen voordat er een bouwvergunning kan worden afgegeven. Schematisch wordt dit weergegeven in figuur 2.4



Figuur 2.4 Beïnvloeding overheid

2.3 Conclusie

In de inleiding op dit hoofdstuk is aangegeven dat er ingegaan zou worden op de verschillen tussen het bouwproces bij particulier opdrachtgeverschap en bij marktpartijen. Het belangrijkste verschil hiertussen is het moment waarop de eindgebruiker in het bouwproces wordt betrokken. Dit heeft voor gemeenten invloed op wanneer en of deze in aanraking komt met de eindgebruiker. Deze verschillen kunnen invloed hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen in een gemeente. Bijvoorbeeld doordat een gemeenten bij projectontwikkeling maar met één partij te maken heeft voor meerdere woningen, terwijl bij particulier opdrachtgeverschap een gemeente per kavel met andere partijen te maken heeft.

Daarnaast is in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag welke regelgeving en welk beleid invloed heeft op de bouwmarkt en daarmee wellicht ook op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Hieruit is gebleken dat voor elke woningbouwproject, of dit nou via particulier opdrachtgeverschap of via een marktpartij gebouwd wordt, een bouwvergunning nodig is. Voordat deze kan worden afgegeven moet er worden voldaan aan het bouwbesluit, het bestemmingsplan en de bouwverordening. De bovenstaande vereisten hebben elk op hun eigen manier invloed op de woningbouw en zullen daarmee ook invloed hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Bijvoorbeeld doordat gemeenten bij particulier opdrachtgeverschap per woning een bouwvergunning moet afgeven, terwijl bij projectontwikkeling één vergunning kan worden afgegeven voor meerdere woningen.

De bovenstaande voorbeelden geven aan dat de manier waarop er gebouwd wordt en de regelgeving van de overheid invloed kan hebben op het percentage particulier opdrachtgeverschap. Door de kenmerken van particulier opdrachtgeverschap, projectontwikkeling en de regelgeving uit dit hoofdstuk in hoofdstuk vier te combineren met de kenmerken van transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie, kunnen factoren afgeleid worden die de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt beïnvloeden. Hiermee dragen de gevonden kenmerken bij aan de beantwoording van de eerste deelvraag van dit onderzoek, namelijk *welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?*

RECHTSECONOMISCHE THEORIE



3

Hoofdstuk 3 Rechtseconomische theorie

In het inleidende hoofdstuk is kort aangegeven dat twee rechtseconomische theorieën in dit onderzoek zullen worden gebruikt om de factoren die de mate van particulier opdrachtgeverschap in een gemeente beïnvloeden te bepalen. In dit hoofdstuk wordt in gegaan op drie vragen. Na de inleiding in de eerste paragraaf waarin wordt behandeld waarom voor deze theorieën is gekozen, zal in paragraaf twee en drie worden ingegaan op de vraag wat respectievelijk de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie inhouden. In de conclusie van het hoofdstuk zullen nog kort de belangrijkste kenmerken van beide theorieën worden weergegeven. Door deze kenmerken te combineren met de kenmerken van de Nederlandse woningbouw die in het vorige hoofdstuk gevonden zijn, kan in hoofdstuk vier antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek, namelijk

Welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?

3.1 Inleiding

De rijksoverheid wil dat uiteindelijk éénderde van de nieuwbouwwoningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt, voornamelijk omdat de vraag hiernaar beduidend hoger ligt dan het aanbod. De gemeenten zijn echter degenen die dit beleid moeten uitvoeren. Zoals al eerder aangegeven, lijken er in eerste instantie geen bezwaren voor gemeenten om hier niet aan te voldoen, zeker gezien de resultaten uit het onderzoek van Schellevis (2002). Er lijkt voor hen geen welvaartsverlies te zijn, terwijl uitvoering van het beleid wel welvaartswinst voor burgers oplevert. Zij krijgen immers de kans om de gewenste eigen woning te bouwen. De principaal-agenttheorie spitst zich toe op de vraag waarom individuen niet meewerken aan het bevorderen van welvaart voor andere individuen, terwijl dit voor hen geen welvaartsverlies geeft. Kenmerkend voor de principaal-agenttheorie is dat hierbij wordt gekeken naar relaties tussen partijen, de principaal en de agent. (De Vries, 1992, p 61) Binnen de principaal-agenttheorie staat de relatie tussen een opdrachtgever en een uitvoerende agent centraal. De opdrachtgever probeert via een beloning de agent te stimuleren het gewenste resultaat te bereiken. Bij dit onderzoek zijn deze twee partijen: het Ministerie van VROM als principaal en de afzonderlijke gemeenten als agenten. Het Ministerie van VROM geeft de gemeenten een beloning in de vorm van een subsidieregeling. Dit komt overeen met de belangrijkste kenmerken van een principaal-agentrelatie. Daarom wordt aangenomen dat de principaal-agenttheorie inzicht kan geven in de problematiek van dit onderzoek.

Naast de relatie tussen het Ministerie van VROM en de gemeenten speelt ook de relatie tussen de gemeenten en de bouwer een rol in dit onderzoek. De transactiekostentheorie kan inzicht geven in waarom gemeenten voor woningbouw via marktpartijen of via particulier opdrachtgeverschap kiezen. Oorspronkelijk hield de transactiekostentheorie zich bezig met de 'make-or-buy' beslissing (Richman en Boerner, 2005). Oftewel de vraag of je een product in je eigen organisatie maakt of dat je dit product op de markt aanschaft. Steeds vaker wordt de transactiekostentheorie gebruikt voor vraagstukken die niet direct met deze vraag te maken hebben. Zo ook in dit onderzoek. Immers, het daadwerkelijk bouwen van woningen wordt niet

door gemeenten gedaan maar door een particulier die voor zichzelf bouwt of door een marktpartij die bouwt om direct door te verkopen. In beide gevallen wordt er gebruik gemaakt van de markt, alleen de manier waarop er van de markt gebruik wordt gemaakt is anders. In het geval van een marktpartij worden de woningen binnen een grote organisatie ontwikkeld en vervolgens op de markt gezet om aan toekomstige bewoners te verkopen, terwijl in het geval van particulier opdrachtgeverschap de toekomstige bewoners de benodigde elementen op de markt verkrijgen. De gemeente heeft met deze verschillende partijen te maken bij het verlenen van bouwvergunningen en eventueel bij de verkoop van grond. Marktpartijen bouwen meestal meerdere woningen per keer terwijl een particulier meestal één woning per keer bouwen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven worden door het rijk afspraken gemaakt met regio's en gemeenten over het aantal te bouwen woningen. De gemeente heeft dan de keus om dit door marktpartijen te laten doen of door individuen. In het geval van bouwen via marktpartijen kun je stellen dat de gemeente het realiseren van woningen uitbesteedt aan één organisatie die de woningen vervolgens op de markt brengt. In het geval van particulier opdrachtgeverschap kun je stellen dat de gemeente woningbouw direct via de markt laat realiseren. Dit kan worden gezien als een keuze tussen het verkrijgen van een product via een organisatie of via de markt, de oorspronkelijke vraagstelling van de transactiekostentheorie. De kenmerken die bij deze oorspronkelijke keuze meespelen, kunnen ook van toepassing zijn op de keuze van gemeenten om woningbouw via een organisatie, in de vorm van een marktpartij, te realiseren of via de markt, in de vorm van particulier opdrachtgeverschap, te realiseren.

3.2 Principaal-agenttheorie

De meest simpele vorm van een principaal-agentrelatie is die tussen twee personen waarbij de een de ander een opdracht geeft (principaal) en deze andere persoon (de agent) de opdracht uitvoert (Hendrikse, 1998 p 95). De agent krijgt hiervoor een beloning (Neelen, 1993, p 64). In dit geval geeft het Ministerie van VROM (principaal) de gemeenten (de agenten) aan om meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen en wanneer dit gedaan wordt is er subsidie beschikbaar voor de regio. Wanneer een opdracht als deze aan een aantal voorwaarden voldoet, zal er een optimale welvaartsverdeling ontstaan, waarbij zowel de principaal als de agent een optimaal resultaat zal bereiken. Volgens Baiman (1982) moet er aan de volgende eisen worden voldaan: *1) All members honestly share all information; 2) all members act in the manner agreed upon, that is each member implements the action rule he is assigned; (3) all members agree on a set of individual action rules and a method of sharing the uncertain outcome resulting from their actions such that no one can be made better off without making someone worse off* (Baiman, 1982, p 162 In: de Vries, 1992 p 63). Echter in de principaal-agentrelatie wordt aangenomen dat de actoren rationeel zijn, handelen naar hun eigen voorkeuren en er van uit gaan dat ook de andere actoren rationeel zijn en handelen naar hun eigen voorkeuren (Baiman, 1990). Vaak is het niet in het eigen belang van een actor om alle informatie te verschaffen aan andere actoren of om zich aan de gemaakte afspraken te houden (De Vries, 1992). Hierdoor ontstaat een situatie waarin de informatie niet bij alle actoren in dezelfde mate bekend is, informatieasymmetrie. Deze informatieasymmetrie leidt tot twee verschijnselen, afhankelijk van het tijdstip waarop het probleem speelt. Wanneer er voordat de principaal en de agent een samenwerking aangaan informatieasymmetrie is, kan dit leiden tot averechtse selectie. Omdat de principaal niet kan controleren welke eigenschappen een agent heeft, hij heeft immers niet alle informatie, zal de agent zich beter voordoen dan hij is, waardoor

de principaal niet de agent uitkiest die het meest geschikt is voor de opdracht, of te wel averechtse selectie ((Neelen, 1993, p65-67) (Moe, 1984, p 754-756) (Hendrikse, 1998, 101-103) (de Vries, 1992, p 64)).

Informatieasymmetrie nadat de samenwerking is aangegaan kan leiden tot verborgen actie, ook wel bekend als moral hazard. Doordat de principaal door de onvolledige informatie de agent niet volledig kan controleren kan de agent hier gebruik van maken. De agent kan handelingen uitvoeren die voor zichzelf nuttig zijn, maar niet voor de principaal, of handelingen nalaten die voor de principaal nuttig zijn maar niet voor de agent zelf. Eigenbelang van de agent kan er toe leiden dat het uiteindelijke resultaat minder optimaal is voor de principaal dan wanneer de agent wel volledig in het belang van de principaal handelt. Echter door de onvolledige informatie kan de principaal alleen het eindresultaat beoordelen en kan de agent verborgen acties uitvoeren (Hendrikse, 1998, p 102) (De Vries, 1992, p 64).

De principaal kan verschillende acties ondernemen om het principaal-agentprobleem te verkleinen. Enerzijds kan dit gedaan worden door de belangen van de agent sterker overeen te laten komen met de belangen van de principaal. De principaal kan de agent stimuleren tot het juiste resultaat door de beloning sterker afhankelijk te maken van de prestaties van de agent (De Vries, 1992, p 64). Dit verkleint het moral hazard probleem. De belangen van de agent komen hierdoor meer overeen met de belangen van de principaal. Daarnaast kan de principaal, via het verstrekken van informatie aan de agent of het instellen van striktere regels, proberen de belangen van de agent overeen te laten komen met de eigen belangen (Neelen, 1994, p 71). Door het verstrekken van informatie over de gewenste gedragingen en de effecten daarvan kan de principaal de agent overhalen om zijn gedrag aan te passen. Hierdoor verandert voor de agent niet zozeer de objectieve waarde van een gedraging, maar wel de subjectieve waarde. Bijvoorbeeld door informatie of argumenten te geven waarom een gedraging voor iemands eigen bestwil is. Of dit echt zo is is niet objectief te meten, maar kan wel de houding tegenover de belangen van de principaal veranderen. Het instellen van strengere regels of een sterkere hiërarchie werkt eigenlijk tegengesteld aan het instellen van een beloning die gerelateerd is aan het gewenste gedrag. Wanneer het gewenste gedrag niet plaatsvindt, worden hier zwaardere consequenties aan verbonden. De agent wordt hierdoor ontmoedigd het gewenste gedrag niet uit te voeren, wat hetzelfde effect heeft als het aanmoedigen van gewenst gedrag door een sterker gerelateerde beloning (Neelen, 1994, p 71). Anderzijds kan door toename van informatie bij de principaal, over het proces, de risico's en het gedrag van de agent, de informatieasymmetrie worden verkleind waardoor averechtse selectie en verborgen acties bij de agent kunnen worden verminderd (de Vries, 1992, p 64).

Binnen het probleem van dit onderzoek kan zowel onvolledige informatie vooraf als achteraf worden herkend. Het Ministerie van VROM wil graag dat er meer via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en stimuleert alle gemeenten. Het is echter voor VROM vooraf niet bekend hoe binnen deze gemeenten gedacht wordt over het bouwen via particulier opdrachtgeverschap en of de gemeenten überhaupt de mogelijkheid hebben om aan deze wens te voldoen. Het kan zijn dat een gemeente er meer belang bij heeft wanneer een projectontwikkelaar woningen bouwt, niet voldoende bouwgrond in bezit heeft om uit te geven of onvoldoende ambtelijke capaciteit heeft om allemaal aparte bouwvergunningen te verstrekken. Daarnaast wordt er achteraf subsidie verstrekt aan de stadsregio's. Hierbij wordt echter niet gekeken naar de resultaten van de afzonderlijke gemeenten, maar naar de resultaten van de regio.

3.3 Transactiekostentheorie

In de klassieke economie wordt er vanuit gegaan dat vraag en aanbod naar producten en diensten op de markt tot een optimaal evenwicht komen en dat dit zonder verdere belemmeringen gerealiseerd wordt. Wanneer dit gebeurt, zal de meest efficiënte situatie ontstaan voor alle partijen. Echter, er zijn niet alleen markten, maar ook organisaties. Binnen deze organisaties worden producten gemaakt en diensten geleverd, buiten de markt om. Dit heeft bij verschillende wetenschappers geleid tot de vraag waarom er eigenlijk organisaties zijn (Williamson, 1998, p 24).

In de klassieke economie wordt de markt als een black box bekeken waarbij onder andere de kosten die voor het ontstaan van een transactie gemaakt moeten worden niet worden meegerekend (Hazeu, 2004). Coase geeft in zijn artikel 'The nature of the firm' aan dat wel degelijk kosten ontstaan door het gebruik van het marktmechanisme en door de risico's van het marktmechanisme (Coase, 1937). Deze kosten kunnen voorkomen worden wanneer er geen transactie via de markt plaatsvindt, maar het gewenste goed of de gewenste dienst binnen een organisatie verkregen wordt. De kosten die Coase omschrijft worden later in de literatuur omschreven als transactiekosten. Wat exact onder transactiekosten wordt verstaan wordt door Coase in 1937 niet aangegeven. Hierover verschillen de opvattingen. Coase zelf geeft in het artikel 'The problem of social costs' een aantal voorbeelden van transactiekosten zoals het achterhalen met wie en op welke condities je wilt handelen, de onderhandelingen zelf en het opstellen en controleren van het contract (Coase, 1960, p 15). Echter ook hier wordt niet meer duidelijkheid verkregen over wat nou precies transactiekosten zijn.

In de loop der jaren zijn verschillende definities voor transactiekosten gegeven. Cheung definieert transactiekosten door te stellen dat *'transaction costs encompass all those costs that cannot be conceived to exist in a Robin Crusoe-economy, where neither property rights, nor transactions, nor any kind of economic organization can be found'* (Cheung, 1978). Cheung geeft zelf al aan dat dit een zeer brede formulering is. Tot deze kosten behoren namelijk onder andere kosten voor het verkrijgen van informatie, het onderhandelen, het opstellen en handhaven van contracten, het toezien op prestaties en het toezien en overdragen van eigendomsrechten. Het komt er volgens hem op neer dat alle kosten die niet direct gerelateerd zijn aan het fysieke productieproces, transactiekosten zijn.

Volgens Niehans (1987) zijn transactiekosten die kosten die ontstaan door de overdracht van property rights. De term transactiekosten is bedoeld om een heterogeen assortiment van inputs die nodig zijn om een transactie mogelijk te maken aan te geven. Ook hij komt met een vergelijkbare opsomming van voorbeelden als Coase en Cheung. Het blijft bij deze omschrijvingen echter onduidelijk waar precies de grenzen liggen van transactiekosten en toch komen de auteurs tot een zelfde opsomming van voorbeelden. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden wanneer gekeken wordt naar de oorzaak van het ontstaan van transactiekosten. Transactiekosten ontstaan door een gebrek aan kennis of informatie (Allan, 1999). Immers voor elke nieuwe transactie moet informatie worden ingewonnen over het product, de andere partij, de voorwaarden enzovoort, echter niet elk behoefte aan informatie is een gevolg van een transactie, bijvoorbeeld wanneer je iets wilt weten omdat het je interesseert. Ondanks dat het moeilijk is om precies aan te geven wat transactiekosten zijn, kunnen er binnen markttransacties drie soorten van transactiekosten worden onderscheiden. Als eerste onderzoeks- en informatiekosten. Dit zijn de kosten die gemaakt worden om alle benodigde informatie te verzamelen over een geschikte partij om een transactie mee aan te gaan. Ten

tweede de onderhandelings- en besluitvormingskosten. Deze kosten worden gemaakt wanneer een partij voor de transactie is gevonden, er moet dan worden onderhandeld over de voorwaarden. Als laatste kunnen toezicht- en handhavingskosten worden onderscheiden. Wanneer een transactie is aangegaan, kan het nodig zijn om toezicht te houden of de voorwaarden wel worden nageleefd, en zo nee om handhavend op te treden (Furubotn en Richter, 1998, p 43-49).

Nu tot op zekere hoogte bekend is wat transactiekosten zijn, doet zich de vraag voor wat er voor zorgt dat de transactiekosten bij de ene transactie hoger zijn dan bij de andere. De kenmerken die de hoogte van de transactiekosten mede bepalen zijn (1) de frequentie waarmee de transactie plaatsvindt, (2) de mate waarin en de vorm van onzekerheid die de betrokken partijen ervaren en (3) de mate waarin er transactiespecifieke investeringen moeten worden gedaan (Williamson, 1988, p 70). Transactiespecifieke investeringen zijn investeringen die alleen voor deze transactie van belang zijn (Williamson, 1998, p.38). Omdat deze niet voor een andere transactie kunnen worden gebruikt, zal de investerende partij er zeker van willen zijn dat de investering waardevol is. Hiervoor zal deze partij meer informatie willen hebben om te voorkomen dat een slechte investering wordt gedaan, het contract zal preciezer worden gedefinieerd, de achtergrond van de andere partij zal beter worden nagegaan enzovoorts. Ook wanneer er een onzekere transactie plaatsvindt, gaat deze redenering op. Beide partijen zullen meer zekerheid willen over de transactie waarvoor meer informatie nodig is. Wanneer een transactie frequent voorkomt, heeft men de benodigde informatie vaak al in huis, waardoor de transactiekosten lager worden. Ter verduidelijking wordt een vergelijking gegeven tussen het kopen van een brood en het aanschaffen van een huis. Een brood kopen doet bijna iedereen op regelmatige basis, de investeringen in een brood zijn laag, hooguit een paar euro en de onzekerheid is laag, misschien smaakt het niet maar dan ga je de volgende keer naar een andere bakker. De informatiebehoefte is dan ook laag. Ga je echter een huis kopen, dan ben je al gauw meer dan honderdduizend euro kwijt, is de onzekerheid groter want als het huis niet bevalt of niet goed blijkt te zijn heb je er veel geld in gestoken en vaak koop je maar een paar keer in je leven een huis, waardoor je hier minder informatie over hebt. Hier zullen de transactiekosten dus hoger zijn, want de behoefte aan informatie is hoger. Kosten moeten hierbij in de ruimste zin van het woord worden opgevat, dus niet alleen geld, maar ook tijd en energie.

Transactiekosten kunnen voorkomen worden wanneer de dienst of het product binnen een organisatie wordt verkregen. Een product of dienst wordt dan niet verkregen door middel van de markt, maar door een hiërarchische structuur. Hieraan zijn ook kosten verbonden, welke verschillen per organisatievorm. Dit leidt tot de 'discriminating alignment hypothesis' van Williamson die stelt dat gegeven de specifieke kenmerken van de transactie er een organisatievorm is welke zal leiden tot minimale kosten (Williamson, 1998, p 37). Deze vorm is dan de meest efficiënte manier waarop een dienst of product kan worden verkregen. Dit kan een markt zijn, een private onderneming, regulering of een publieke organisatie (Williamson, 1998, p 47).

Woningproductie wordt niet binnen de gemeentelijke organisatie gerealiseerd. De gemeente verkoopt bouwgrond en/of verleent vergunningen aan particulieren of aan ontwikkelaars. Dit zijn ook transacties. Bij de keuze hiertussen kunnen dezelfde factoren meespelen die ook bij de keuze tussen verwerving van een goed of dienst op de markt meespelen. Bij woningbouw wordt vaak door de gemeente bouwgrond verkocht, hetzij in één keer meerdere kavel aan een projectontwikkelaar, hetzij stuk voor stuk aan particulieren. Hierbij gaat het vaak om grote bedragen, waardoor veel informatie nodig is. Daarnaast moet er een bouwvergunning worden

afgegeven voordat er gebouwd mag worden. Dit zijn complexe procedures waar ook veel informatie voor nodig is. Door de woningbouwafspraken moeten er in bepaalde gemeenten veel huizen bijgebouwd worden, wanneer dit niet gebeurd is het risico voor de gemeente. Ook hierdoor ontstaan transactiekosten die meespelen bij het bouwen via particulier opdrachtgeverschap. Op basis van deze theorie kun je voorspellen dat gemeenten voor projectontwikkeling zullen kiezen op het moment dat dit voor lagere transactiekosten zorgt, en voor particulier opdrachtgeverschap kiezen op het moment dat dat voor lagere transactiekosten zorgt.

3.4 Conclusie

In dit onderzoek staan twee relaties centraal, namelijk die tussen het Ministerie van VROM en de gemeenten en tussen de gemeenten en de bouwer. Aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven waarom respectievelijk de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie van toepassing zijn op deze relaties. De principaal-agenttheorie gaat uit van de relatie tussen een opdrachtgevende partij en een uitvoerende partij. In dit onderzoek is deze relatie te herkennen. Het Ministerie van VROM kan worden herkend als de opdrachtgevende partij, terwijl de gemeenten het beleid van het Ministerie van VROM uitvoeren. Het belangrijkste element binnen deze theorie is de informatieasymmetrie, wat inhoudt dat de agent en de principaal niet over dezelfde informatie beschikken. Afhankelijk van het tijdstip waarop deze informatie asymmetrie speelt kunnen er verschillende problemen ontstaan.

Ook de transactiekosten theorie kan inzicht geven in de factoren die meespelen bij dit onderzoek. Transactiekosten ontstaan doordat het gebruik van de markt kosten met zich meebrengt. De hoogte van deze kosten is afhankelijk van de mate waarin er transactiespecifieke investeringen moeten worden gedaan, de mate en vorm waarin de betrokken partijen onzekerheid en de frequentie van de transactie. Er wordt door de gemeente op verschillende manieren gebruik gemaakt van de markt, wat invloed heeft op de hoogte van de transactiekosten voor de gemeente.

In de paragrafen over de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie zijn voorbeelden gegeven over hoe de kenmerken van de theorieën invloed kunnen hebben op het percentage particulier opdrachtgeverschap, zoals ander belangen van gemeenten waar het Ministerie van VROM geen informatie over heeft en hogere transactiekosten voor gemeenten die er toe leiden dat er minder via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. De gevonden kenmerken zullen in hoofdstuk vier bijdragen aan het beantwoorden van de vraag *welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?*

ONDERZOEKSOPZET



4

Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet

In de hier voorgaande hoofdstukken zijn het bouwproces, de wet- en regelgeving en de rechtseconomische theorie besproken. Door deze in paragraaf één aan elkaar te koppelen zal een aantal hypothesen worden geformuleerd. Ook zal er aan de hand van alleen het bouwproces een aantal hypothesen worden geformuleerd, die niet direct aan het theoretisch kader te koppelen zijn maar logischerwijs wel invloed kunnen hebben op het percentage in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Tezamen zullen deze hypothesen antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag: *Welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?*

Hierna zal in paragraaf twee antwoord worden gegeven op de vraag hoe de geformuleerde hypothesen en factoren in de praktijk getoetst worden.

4.1 Hypotheses

In dit onderzoek wordt gekeken naar gemeenten en hoe het komt dat er in de ene gemeente wel veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en in de ander gemeente niet. Zowel bij de transactiekostentheorie als de principaal-agenttheorie kunnen argumenten worden gegeven hoe de particulier het proces kan beïnvloeden. Echter het doel van dit onderzoek is de knelpunten bij gemeenten op het gebied van particulier opdrachtgeverschap te achterhalen. De hypothesen gaan dan ook uit van de situatie van de gemeenten, gerelateerd aan de twee theorieën.

4.1.1 Principaal-agenttheorie

De rijksoverheid heeft op twee manieren directe invloed op de gemeenten. Als eerste is er het bouwbesluit en ten tweede de subsidieregeling. Deze subsidieregeling past binnen de principaal-agenttheorie. Door het geven van een financiële beloning op het moment dat de BLS-drempel in de regio wordt overschreden, probeert de rijksoverheid gemeenten te motiveren meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen en daarmee bij te dragen aan de wens van de rijksoverheid dat éénderde van de woningen via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Dit past binnen de principaal-agenttheorie waarbij de principaal via een beloning de agent motiveert te handelen in het belang van de principaal. In de theorie wordt aangegeven dat een beloning die direct aan de handeling gerelateerd is een sterkere motivatie geeft.

De BLS-eigenbouwregeling keert, zoals eerder aangegeven de subsidie niet direct uit aan de gemeenten, maar aan de stadsregio's. Het Ministerie van VROM controleert niet per gemeente hoeveel zij hebben bijgedragen aan het aantal woningen dat via particulier opdrachtgeverschap in die regio is gebouwd en relateert de beloning hier ook niet aan. Hierdoor kan het zijn dat gemeenten de subsidie niet voldoende motiverend vinden om woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen, zij hebben niet alleen zelf invloed op het al dan niet verkrijgen van een subsidie. De beloning wordt immers uitgekeerd op basis van de prestaties in de regio. Het doel van de regeling is gemeenten te motiveren meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen. Echter wanneer deze regeling door gemeenten niet als voldoende motiverend wordt ervaren, zal dit niet het gewenste effect hebben en zullen er minder

woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden. Wordt de regeling wél als motiverend ervaren, dan zullen de gemeenten meer woningen via particulier opdrachtgeverschap laten bouwen.

Hypothese 1 Gemeenten die de subsidieregeling van het Ministerie van VROM als motiverend ervaren zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap laten bouwen dan gemeenten die de subsidieregeling niet als motiverend ervaren.

Ook op provinciaal niveau kan via subsidieregelingen en andere beleidsmaatregelen het bouwen via particulier opdrachtgeverschap worden beïnvloed. De kaders van het beleid in deze zaken wordt bepaald door Provinciale Staten waarna Gedeputeerde Staten beleid ontwikkelt in samenwerking met de ambtenaren. Vervolgens keurt Provinciale Staten het ontwikkelde beleid al dan niet goed en toetst zij of het correct wordt uitgevoerd. Hierbij geldt dat de verschillende partijen in de provincie wel bereid moeten zijn om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren en dit te vertalen in haar beleid. Hierbinnen schuilt een principaal-agentprobleem. Het Ministerie van VROM kan het bouwen via particulier opdrachtgeverschap wel willen stimuleren, maar wanneer de provincie dit niet wil of kan uitvoeren doordat zij andere belangen heeft of niet de mogelijkheid om dit te doen, zal hier weinig van terecht komen. De gemeenten moeten dan geheel op eigen kracht het bouwen via particulier opdrachtgeverschap bewerkstelligen. Wanneer de provincie particulier opdrachtgeverschap wel stimuleert, kunnen gemeenten hier gebruik van maken en wellicht makkelijker huizen laten bouwen via particulier opdrachtgeverschap.

Hypothese 2 In gemeenten die in een provincie liggen met beleid om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, zullen relatief meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die in een provincie liggen zonder actief beleid voor particulier opdrachtgeverschap.

Voor het gemeentelijke beleid geldt in hoofdlijnen hetzelfde als voor het provinciale beleid. Er is binnen gemeenten sprake van collegiaal bestuur. Een beslissing van een wethouder is daardoor per definitie een beslissing van het college van Burgermeester en Wethouders. Echter, er is een taakverdeling binnen dit college. Daarom wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de wethouder ook de houding van het college weergeeft.

Het is voor het Ministerie van VROM van belang dat de betrokken wethouder van de raad de mogelijkheid krijgt -en er zelf ook belang bij heeft- het ruimtelijke beleid en het woningbouwbeleid zo vorm te geven dat particulier opdrachtgeverschap mogelijk is. Vervolgens moet de gemeenteraad hier mee akkoord gaan. Hier speelt een principaal-agentrelatie in mee. Wanneer het Ministerie van VROM particulier opdrachtgeverschap wil stimuleren, maar de wethouder of de gemeenteraad hier niet achter staat, zal dit beleid niet van de grond komen. De belangen van de gemeente (agent) komen dan niet overeen met de belangen van de principaal (Het Ministerie van VROM), waardoor het door de principaal gewenste gedrag niet plaatsvindt. Het is dus van belang dat het bestuur van de gemeente achter particulier opdrachtgeverschap staat.

Hypothese 3 In een gemeente waar de wethouder en de gemeenteraad positief staan tegenover particulier opdrachtgeverschap zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar de wethouder en de gemeenteraad neutraal of negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staan.

De principaal-agentrelatie kan ook bij gemeenten een rol spelen. Binnen de gemeente vervult de gemeenteraad samen met het college van B&W de rol van principaal en de ambtenaren die van agent. Immers, het is de gemeenteraad die, of het college dat, opdracht geeft tot het voeren van een bepaald beleid wat vervolgens door ambtenaren moet worden uitgevoerd. Wanneer de gemeenteraad en het college van Burgermeester en Wethouders bepalen dat er beleid moet worden gevoerd om woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen kan het zijn dat ambtenaren dit niet uitvoeren omdat zij daar de mogelijkheden niet voor hebben, of er geen belang bij hebben. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er niet genoeg ambtenaren zijn om het beleid uit te voeren. In dat geval zal het beleid niet optimaal uitgevoerd worden. Andersom geldt dat wanneer ambtenaren juist heel gemotiveerd zijn, zij het beleid zo kunnen vormgeven dat particulier opdrachtgeverschap wordt gestimuleerd, ondanks dat de wethouder hier geen specifiek belang bij heeft.

Hypothese 4 In gemeenten waar ambtenaren de mogelijkheden hebben voor het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap en hier positief tegenover staan, zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

4.1.2 De transactiekostentheorie

In de transactiekostentheorie wordt een drietal factoren genoemd die de hoogte van de transactiekosten meebepalen, (1) de mate waarin een investering transactiespecifiek is, (2) de onzekerheid die gepaard gaat met de transactie en (3) de frequentie van de transactie. De kosten die gemaakt worden kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën, de informatie en onderzoekskosten, de onderhandelings- en besluitvormingskosten en handhavingkosten. Deze factoren en kosten kunnen een rol spelen bij de keuze van gemeenten om woningen te laten bouwen via een ontwikkelaar of via particulier opdrachtgeverschap. Aan de hand van de drie factoren die de hoogte van transactiekosten bepalen en de soorten kosten zullen de verschillen voor de gemeente tussen particulier opdrachtgeverschap en bouwen via een marktpartij duidelijk worden gemaakt. Zoals uit het voorgaande is gebleken heeft de frequentie van een transactie sterke invloed op de mate van onzekerheid van de transactie en de mate waarin er transactiespecifieke investeringen gedaan moeten worden. Frequentie van de transactie zal daarom niet tot aparte hypothesen leiden, maar de genoemde hypothesen worden wel beïnvloed door de frequentie van de transactie. Dit zal in de argumentatie die naar de hypothesen leiden worden aangegeven.

Bij kaveluitgifte kunnen verschillende transactiespecifieke investeringen worden onderscheiden. Wanneer een gemeente kavels uit geeft aan particulieren zal zij informatie en onderzoekskosten moeten maken over wie er een kavel wil afnemen. Deze informatie en onderzoekskosten kunnen alleen voor deze specifieke kavel worden gebruikt. Immers iemand die kavel X wil kopen, wil niet per se ook kavel Y kopen. Daarnaast moeten er onderhandelingskosten en besluitvormingskosten per kavel worden gemaakt, er moet besloten worden wie de kavel mag kopen en tegen welke prijs. Deze kosten moeten allemaal per kavel gemaakt worden en kunnen voor het merendeel niet worden ingezet bij de verkoop van de andere kavels en zijn derhalve transactiespecifiek. Dit wordt versterkt doordat er weinig burgers zijn die meer dan eens een eigen huis bouwen. De frequentie van de transacties is laag waardoor de verkregen informatie over een bepaalde particulier zelden nog een keer gebruikt kan worden. Bijna alle kosten die bij kaveloverdracht gemaakt moeten worden zijn dus transactiespecifiek.

Wanneer er aan een ontwikkelaar grond verkocht wordt zal een gemeente meerdere kavels aan één partij verkopen. De gemeente hoeft informatie in te winnen over één partij, met één partij te onderhandelen over de prijs en maar één contract op te stellen voor meerdere kavels. Hierdoor kunnen dan zowel de informatie en onderzoekskosten als de onderhandelings- en besluitvormingskosten per kavel lager zijn dan bij particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast bouwen marktpartijen vaak vaker binnen dezelfde gemeente. De frequentie van de transactie is daardoor hoger en gevonden informatie, zoals informatie over de kredietwaardigheid van het bedrijf, kan hierdoor vaker gebruikt worden. Dit alles leidt er toe dat bij verkoop aan een ontwikkelaar de transactiespecifieke investeringen per kavel lager zijn. Dit verlaagt de transactiekosten in vergelijking met het los uitgeven van kavels aan particulieren.

Hypothese 5 In gemeenten die verwachten veel extra transactiekosten te maken bij kaveluitgifte aan particulieren in vergelijking tot kaveluitgifte aan marktpartijen zullen minder huizen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die weinig of geen extra kosten verwachten te maken.

Daarnaast geldt dat voor elke woning die via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd apart een bouwvergunning moet worden afgegeven waarbij de nodige handelingen moeten worden verricht en de nodige informatie moet worden ingewonnen. Er moet apart getoetst worden aan het bouwbesluit, de bouwverordening en het bestemmingsplan. Hiervoor moet per afgegeven vergunning informatie worden ingewonnen, wat informatie en onderzoekskosten met zich meebrengt. Een vergunning moet, wanneer deze is afgegeven, ook gehandhaafd worden. Per afgegeven bouwvergunning moet gecontroleerd worden of bij de bouw ook daadwerkelijk volgens de gestelde bouwvoorschriften wordt uitgevoerd. Hierbij moet elke keer rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de vergunning en het bouwwerk, wat leidt tot aparte handhavingkosten per woning. Al deze inspanningen en kosten kunnen alleen gebruikt worden voor die ene kavel en dat ene bouwwerk. Ze zijn dus in hoge mate transactiespecifiek. Bij projectontwikkeling worden meerdere woningen op basis van één bouwvergunning gerealiseerd. Er hoeft maar een keer getoetst te worden aan de verschillende wetten en regels en daarom maar één keer informatie te worden ingewonnen. De informatie is weliswaar ook transactiespecifiek, maar er kunnen meerdere woningen tegelijk getoetst worden waardoor de informatie en onderzoekskosten per woning lager zullen zijn. Ook de handhaving kan aan de

hand van één bouwvergunning worden gedaan. Het zijn in de regel woningen die sterk op elkaar lijken wat handhaving vergemakkelijkt. De handhavingkosten per kavel zullen derhalve lager zijn.

Bij het afgeven van bouwvergunningen kan meespelen dat gemeenten verwachten dat marktpartijen, doordat zij professioneel woningen bouwen, beter op de hoogte zijn van regelgeving en hun ontwerpen hier bij voorbaat al op aanpassen. Dit in tegenstelling tot particulieren die vaak éénmalig een woning bouwen. Hierdoor is het voorstelbaar dat gemeenten verwachten dat particulieren meer geïnformeerd moeten worden en vaker met één ontwerp terug komen. Dit kan de transactiekosten nog eens extra verhogen.

Wanneer de betrokken gemeenten verwachten dat de totale kosten om elke keer informatie in te winnen en te toetsen hoog zijn zullen zij de kavels niet via particulier opdrachtgeverschap uitgeven, maar in een keer aan een ontwikkelaar. Hier kan een vergelijkbare hypothese voor worden geformuleerd als voor de verkoop van kavels aan particulieren.

Hypothese 6 In gemeenten die weinig of geen extra transactiekosten verwachten bij de uitgifte en handhaving van bouwvergunningen van via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten die veel extra kosten verwachten.

Een tweede factor die meespeelt bij de hoogte van transactiekosten is de onzekerheid die de partijen ervaren bij het aangaan van de transactie. Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven worden er per stadsregio afspraken gemaakt tussen rijk, provincie en de stadsregio over hoeveel woningen er in de periode tot 2010 gebouwd moeten worden. De gemeenten zullen deze woningen moeten realiseren. Wanneer de gemeente de grond via een marktpartij laat ontwikkelen, worden er van tevoren afspraken gemaakt hoeveel woningen worden gebouwd en wanneer deze gerealiseerd worden. De gemeente heeft dan van tevoren zekerheid over hoeveel woningen gebouwd worden binnen een bepaalde periode, terwijl bij losse kaveluitgifte per kavel vaak afgewacht moet worden of er een woning gerealiseerd wordt en wanneer. Dit laatste kan de onzekerheid die gemeenten ervaren bij de keuze voor particulier opdrachtgeverschap verhogen. Hierdoor zullen de transactiekosten voor de gemeenten hoger worden.

Hypothese 7 In gemeenten waar relatief veel woningen op korte termijn moeten worden opgeleverd zullen relatief minder woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

Een belangrijke factor die de onzekerheid van een transactie vermindert is de frequentie waarmee de transactie plaats vindt.. Immers, wanneer een soortgelijke transactie al eens vaker heeft plaatsgevonden dan hoeft er minder informatie ingewonnen te worden over die transactie omdat deze informatie al aanwezig is. Bij woningbouw is dit niet anders. Wanneer al veel kavels worden uitgegeven via particulier opdrachtgeverschap, weet de gemeente hoe dit in zijn werk gaat. Wordt er echter voornamelijk met projectontwikkeling gewerkt, dan heeft de gemeente hier meer ervaring mee waardoor hier minder informatie voor nodig is.

Hypothese 8 In gemeenten waarin het verleden al vaker kavels voor particulier opdrachtgeverschap uitgegeven werden zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten die in het verleden voornamelijk kavels uitgegeven hebben aan marktpartijen.

4.1.3 Overige hypotheses

Uit een beschrijving van het bouwproces blijkt dat wanneer een burger wil gaan bouwen deze allereerst de beschikking moet hebben over een kavel. Een kavel kan verkregen worden van verschillende partijen. Ten eerste van de gemeente zelf. Wanneer deze beschikt over bouwgrond, kan de gemeente er voor kiezen deze aan particulieren te verkopen zodat die er op kunnen bouwen. Ten tweede kan een kavel verkregen worden via private partijen. Dit kan zijn een projectontwikkelaar die bereid is een deel van de grond binnen het project beschikbaar te maken voor bouwen via particulier opdrachtgeverschap of via een privé persoon die een stuk grond in zijn bezit heeft waarop gebouwd mag worden.

Wanneer de gemeente veel grond in handen heeft zal zij dit makkelijker beschikbaar kunnen stellen voor particulieren dan wanneer zij weinig grond in het bezit heeft. Wanneer een gemeente geen grond in handen heeft, kan zij deze niet verkopen. Er kan weliswaar onteigend worden, echter zoals eerder gezegd is dit een moeizame procedure, wat de kosten sterk zal verhogen en vertragend werkt. VROM kan dan wel willen dat de gemeente meer kavels uitgeeft, maar de gemeente heeft hier dan minder makkelijk de mogelijkheden voor.

Hypothese 9 In een gemeente die relatief veel bouwgrond in eigendom heeft zal meer via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in een gemeente die relatief weinig bouwgrond in eigendom heeft.

Een van de redenen dat het Ministerie van VROM particulier opdrachtgeverschap wil stimuleren is dat 45% van de mensen die willen verhuizen, aangeven dat zij interesse hebben in het zelf bouwen van een woning. Echter dit is een landelijk gemiddelde, wat inhoudt dat het per gemeente kan verschillen. Daarnaast zegt de interesse nog niets over of de burgers actief de gemeente benaderen voor kavels, bijvoorbeeld door zich in te schrijven op wachtlijsten, zodat de gemeente ook weet dat er behoefte aan is. Wanneer de gemeente weet dat er behoefte is vanuit de bevolking aan vrije kavels, dan is het aannemelijk dat zij het beleid hier op aanpassen. Immers de gemeenteraad is een vertegenwoordigend orgaan van de gehele gemeentelijke bevolking en zal zo veel mogelijk aan de wensen van de bevolking toekomen. Het is voorstelbaar dat, wanneer de bevolking niet richting de gemeente duidelijk maakt dat er vraag is naar kavels, een gemeente minder kavels uitgeeft en er dus minder woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd zullen worden. Is er wel veel vraag, dan zal een gemeente in die behoefte willen voorzien en zullen er meer kavels worden uitgegeven.

Hypothese 10 In gemeenten waar vanuit de bevolking actieve vraag is naar kavels zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar vanuit de bevolking geen actieve vraag is naar kavels.

4.2 Onderzoeksmethodologie

Nu we in de vorige paragraaf een aantal hypotheses hebben afgeleid aan de hand van de praktijk van de woningbouw en de twee theoretische kaders zal, zoals in het onderzoeksmodel aangegeven, in de praktijk worden gekeken of deze hypotheses juist verondersteld zijn. Hiertoe zal eerst moeten worden bepaald hoe deze toetsing zal worden gedaan. In deze paragraaf zal hier op worden ingegaan.

4.2.1 Multiple case study

Het Ministerie van VROM wil graag weten waarom sommige gemeenten wel of niet woningen via particulier opdrachtgeverschap laten bouwen. Het gaat hier om een waaromvraag waarbij de onderzoeker geen invloed heeft op de gebeurtenissen tijdens het onderzoek en om een onderzoek naar de huidige situatie. Volgens Yin (2003) is bij dit soort onderzoeken een case study een geschikte methode. Er is een onderscheid te maken naar single case studies en multiple case studies. Single case studies worden alleen aangeraden wanneer het een uitzonderlijke case betreft of een case die juist typisch is voor een probleem. Het nadeel van single case studies is dat de externe validiteit vaak matig is, terwijl multiple case studies vaak makkelijker gegeneraliseerd kunnen worden naar een grotere groep, ook al worden er maar twee cases gebruikt (Yin, 2003).

Er wordt in veel gemeenten weinig gebouwd via particulier opdrachtgeverschap. Er is dus geen sprake van een uitzonderlijke situatie. Ook lijkt het er niet op dat er een typische gemeente is waarbij dit probleem speelt. Een single case studie lijkt dan ook geen geschikte methode voor dit onderzoek. Er wordt daarom gekozen voor een multiple case studie met zes cases.

Uit het onderzoek van Schellevis (2002) blijkt dat de grootte van de gemeenten en de ligging in het land meespelen bij het aantal woningen dat via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Bij gemeenten met meer dan 20.000 inwoners worden relatief minder kavels in eigenbouw uitgegeven dan bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Ditzelfde geldt voor gemeenten in het westen van het land vergeleken met gemeenten in de rest van het land. Voor het onderzoek zijn daarom gemeenten gekozen die zowel qua grootte als qua ligging zo veel mogelijk op elkaar aansluiten.

Voor de grotere gemeenten laten relatief weinig woningen via particulier opdrachtgeverschap bouwen. Daarnaast worden in deze gemeenten meer huizen gebouwd. Het komt in gemeenten kleiner dan 20.000 woningen regelmatig voor dat er in een jaar geen of maar een beperkt aantal woningen wordt gebouwd. Voor grotere gemeenten is dit vaak een stabiel aantal. Daarom is er voor gekozen om gemeenten met meer dan 75.000 inwoners te selecteren. Zoals gezegd speelt de ligging in het land een sterke rol. In het westen van het land wordt relatief weinig via particulier opdrachtgeverschap gebouwd en bij de grote gemeenten in het westen van het land wordt nauwelijks via particulier opdrachtgeverschap gebouwd. In dit onderzoek wordt gekeken naar de factoren die het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen beïnvloeden. Hiervoor is het van belang te kijken wat de verschillen zijn tussen gemeenten waarbij dit wel veel wordt gedaan en gemeenten waarbij dit niet veel wordt gedaan. Omdat in het westen van het land slechts kleine verschillen zijn, is gekozen voor gemeenten die zich niet in het westen van het land bevinden.

De rijksoverheid heeft zich tot doel gesteld om één derde van de woningen door particulieren te laten bouwen en heeft hiervoor een subsidieregeling beschikbaar gesteld. De drempel voor de subsidie wordt bepaald aan de hand van het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen in de periode 1998-2003. Deze drempel is in eerste instantie een goede indicatie van de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt in een gemeente. Wanneer deze percentages bekeken worden steekt één gemeente er bovenuit. De gemeente Emmen is de enige grote gemeente die het gewenste percentage van 33% haalt. Deze gemeente is daarom geselecteerd.

Deventer is een stad met een lager BLS-percentage dan Emmen maar met 19,4% is het toch een behoorlijk hoog percentage dat bijna het dubbele is van het landelijke gemiddelde van 10%. De gemeente Enschede valt in de middenmoot, in de periode 1998-2002 is het BLS-percentage 13,4%, hoewel de gemeente qua opbouw wat van Emmen weg heeft. Ook Enschede heeft een aantal kleinere dorpen om zich heen. Ook Apeldoorn zit met een gemeentelijke BLS-percentage van 11,8% in de middenmoot. Zwolle is met een BLS-subsidiedrempel van 2,3% binnen Oost Nederland de stad met het laagste percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde nieuwbouwwoningen. Ook Nijmegen blijft met 5,6% achter bij de andere gemeenten. Wanneer deze percentages worden aangehouden, dan kan de volgende indeling gemaakt worden: Emmen en Deventer scoren hoog, Enschede en Apeldoorn gemiddeld en Zwolle en Nijmegen laag. Het BLS-percentage is echter gebaseerd op het verleden. Tijdens het onderzoek is gebleken dat deze percentages niet meer overeenkomen met de huidige stand van zaken. Op basis van de woningbouwcijfers van de afgelopen jaren bleek dat deze indeling niet volledig juist meer is. Deventer is de afgelopen jaren procentueel gezien veel minder gaan bouwen via particulier opdrachtgeverschap en valt met de huidige 8,3% in de lage categorie. Dit omdat in Deventer minder woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan het landelijke gemiddelde. Omdat er hierdoor nog steeds gemeenten in het onderzoek zijn betrokken die veel, gemiddeld en weinig via particulier opdrachtgeverschap bouwen, is de oorspronkelijke selectie gehandhaafd.

4.2.2 Gegevensverzameling

Aan de hand van hypothesen zullen de cases vervolgens geanalyseerd worden door deskresearch en open interviews. Voor de open interviews is een topiclist gemaakt waar een aantal standaardvragen op staat. Afhankelijk van het antwoord is er doorgevraagd. De topiclijst bestaat uit vragen op basis van de opgestelde hypothesen en interviews die hebben plaatsgevonden met medewerkers van 'De Regie', 'Bouwen In Eigen Beheer' en de 'Stichting Experimenten Volkshuisvesting' (SEV). De eerste twee zijn bureaus die gemeenten en particulieren helpen bij het bouwproces en daardoor veel in aanraking komen met gemeenten. Het SEV stimuleert via subsidies en begeleiding experimenten in volkshuisvesting en verzorgt tevens voor VROM het Informatiecentrum Eigen Bouw. Zij hebben verschillende onderzoeken uitgevoerd, onder andere naar (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Aan deze bureaus zijn de stellingen voorgelegd en is gevraagd wat zij denken dat meespeelt.

De interviews bij de gemeenten zijn gehouden met zowel de wethouders die belast zijn met het beleid voor volkshuisvesting en/of kaveluitgifte als met beleidsmedewerkers op hetzelfde terrein. Een uitzondering hierop is de gemeente Apeldoorn. De wethouder gaf aan nog niet zo lang wethouder te zijn en te verwachten niets anders te kunnen vertellen dan de beleidsmedewerker. Dit gecombineerd met haar drukke tijdsschema heeft er toe geleid dat zij

niet bereid was mee te werken aan het onderzoek. Tijdens het gesprek met de ambtenaar in Apeldoorn werd door haar al aangegeven dat de wethouder wellicht niet mee wilde werken. Toen is specifiek gevraagd of de ambtenaar iets kon vertellen over de houding van de wethouder ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor is toch informatie hierover verkregen, zij het indirect. De beleidsmedewerkers zijn benaderd op basis van gesprekken met de accounts vanuit VROM voor de betreffende regio.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van open interviews. Een groot voordeel hiervan is dat de geïnterviewden de mogelijkheid hebben om hun eigen antwoord te formuleren en waar nodig extra toelichtingen te geven. Een nadeel hiervan is dat antwoorden vaak niet erg veel op elkaar lijken en daardoor minder goed met elkaar vergelijkbaar zijn. Tijdens dit onderzoek bleek dit laatste geen onoverkomelijk probleem omdat de hypothesen beoordeeld werden aan de hand van meerdere vragen. Er is geprobeerd om de wethouders en ambtenaren apart te spreken. Dit is bij twee gemeenten niet gelukt. In Emmen en Zwolle is er een gesprek geweest met de wethouder en ambtenaar tegelijkertijd. De reden om te proberen de gesprekken apart te voeren was dat het wellicht mogelijk zou zijn dat de geïnterviewden eerder sociaalwenselijke antwoorden zouden geven dan wanneer ze samen geïnterviewd worden. Tijdens de gesprekken in Emmen en Zwolle leek dit niet het geval te zijn.

Tijdens de gesprekken bij de gemeenten kwamen soms ook factoren naar voren die het beleid rond particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden die niet aan de hand van de theoretische verkenning of de gesprekken met bovengenoemde bureaus kwamen. Deze factoren zijn in latere gesprekken meegenomen. Na afloop van het interview is een uitwerking naar de geïnterviewde toegestuurd met de vraag of de weergave correct is en het verzoek eventuele op- en aanmerkingen terug te sturen.

In Emmen is tevens een interview gehouden met een projectleider van Wooncom, één van de corporaties in Emmen. Dit is gedaan omdat Wooncom als enige corporatie bij herstructurering ook kavels uitgeeft voor het bouwen via particulier opdrachtgeverschap. Voor het onderzoek is het interessant om te zien of de corporatie dezelfde motivatie heeft om kavels uit te geven als de gemeente. De interviews zijn om privacyredenen niet opgenomen in de bijlagen van dit rapport. De transcripties kunnen op verzoek bij de auteur worden verkregen.

Een nadeel van het afnemen van open interviews is dat de geïnterviewde zijn of haar visie weergeeft. Wat de persoon zegt is niet per definitie hetzelfde als bedoeld wordt en wordt ook niet altijd juist begrepen door de interviewer. Hierdoor kan de validiteit van het onderzoek in gevaar komen. Door naast de interviews ook beleidsdocumenten van de gemeenten te bekijken is er voor gezorgd dat niet alleen de mening van de geïnterviewden meegenomen zijn bij de analyse. Dit heeft de betrouwbaarheid van de gegevens verhoogd.

Voor de beleidsdocumentatie is op internet gezocht naar verschillende documenten en rapporten over het volkshuisvestingsbeleid. Er is gekeken naar de afspraken die gemaakt zijn met het Rijk in de verschillende convenanten. De gemeenten liggen in drie verschillende provincies, Drenthe, Overijssel en Gelderland. Het provinciale volkshuisvestingsbeleid van deze provincies is bekeken. Bij de verschillende gemeenten is gezocht naar beleidsdocumentatie. In een aantal gemeenten werden relevante documenten beschikbaar gesteld, deze waren allemaal ook te vinden op de gemeentelijk websites. In de bijlagen is een lijst met geraadpleegde documenten per gemeente opgenomen. Waar van toepassing is de internetlink toegevoegd. Voor de statistische informatie is gebruik gemaakt van cijfers van het CBS en gegevens uit de Atlas voor Gemeenten 2004.

4. 3 Conclusie

Door de kenmerken van de Nederlandse woningbouw, de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie te combineren, zijn tien hypothesen afgeleid met daarin twaalf factoren, te weten:

- de subsidieregeling van het Ministerie van VROM;
- het beleid van de provincie;
- de houding van de wethouder;
- de houding van de gemeenteraad;
- de houding van de ambtenaren;
- de mogelijkheid van ambtenaren om beleid te beïnvloeden;
- verwachte extra kosten van kaveluitgifte;
- verwachte extra kosten van de uitgifte van bouwvergunningen;
- het aantal te bouwen woningen;
- ervaring met projectontwikkeling of particulier opdrachtgeverschap;
- de grondpositie van de gemeente;
- de vraag naar kavels vanuit de bevolking.

Hiermee is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag welke factoren die het bouwen via particulier opdrachtgeverschap beïnvloeden kunnen aan de hand van de transactiekostentheorie, de principaal-agenttheorie en de praktijk van de woningbouw worden afgeleid?

De bovenstaande factoren zullen door middel van een multiple case study bij zes gemeenten getoetst worden in de praktijk. Hierbij wordt gebruik gemaakt van interviews en desk research. Hiermee is antwoord gegeven op de tweede vraag van dit hoofdstuk, namelijk hoe de geformuleerd hypothesen en factoren worden getoetst.

CASESTUDIES



Hoofdstuk 5 Casestudies

In dit hoofdstuk zullen afzonderlijk de gemeenten worden besproken die voor dit onderzoek bekeken zijn. Met de gegevens die in dit hoofdstuk beschreven worden, kunnen in hoofdstuk zes de in het voorgaande hoofdstuk geformuleerde hypothesen worden getoetst. Hiermee kan in hoofdstuk 6 antwoord worden gegeven op de tweede onderzoeksvraag, *welke factoren, die op basis van de theorie zijn voorspeld, kunnen in de praktijk worden waargenomen?*

In de inleiding worden alleen de gegevens behandeld die in beleidsnota's, afspraken met het rijk en provincies en statistische gegevens zijn weergegeven. De gegevens uit de woonatlas en uit de convenanten zijn in een tabel weergegeven. De gegevens uit de beleidsnota's verschillen sterk per gemeenten en worden daarom beschreven. Daarna worden de bevindingen uit de interviews weergegeven. Dit zal worden gedaan aan de hand van dezelfde indeling als die van de hypothesen, namelijk de principaal-agenttheorie, de transactiekosten theorie en 'overige factoren'. Naast de factoren die op basis van de theorie zijn voorspeld, kwamen in de gesprekken ook andere factoren en opvallende zienswijzen naar voren. Deze worden ook onder 'overige factoren' behandeld. Hier en daar worden de geïnterviewden geciteerd. Deze tekst is cursief weergegeven. De gemeenten worden in volgorde van het huidige percentage particulier opdrachtgeverschap behandeld.

5.1 Emmen

5.1.2 Inleiding

De gemeente Emmen bestaat uit de kern Emmen van ongeveer 55.000 inwoners met daar omheen 13 (kerk)dorpen.³

Binnen de gemeente Emmen is het streven om in de periode 2000-2010 2500 kavels uit te geven voor particulier opdrachtgeverschap. Hieraan ligt ten grondslag dat er een wachtlijst is met 2500 belangstellenden en uit het woonbelevingsonderzoek is gebleken dat er een potentiële belangstelling voor 3000 kavels is (Woonvisie 2010).

In 2003 is door Companen in opdracht van de gemeente Emmen onderzoek gedaan naar de kansen voor particulier opdrachtgeverschap. Uit dit onderzoek blijkt dat er in de kern Emmen bestemmingsplancapaciteit is voor 3300 woningen waarvan 800 woningen in niet-veranderbare plannen en 2500 woningen in plannen die nog veranderbaar zijn. In totaal kan in de kern Emmen tot 2010 11% voor particulier opdrachtgeverschap worden gereserveerd. Uit het onderzoek blijkt dat in de gehele gemeente Emmen in de periode tot 2010 20% van de woningen via particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd zal worden. Dit heeft voornamelijk te maken met de grondpositie van de gemeente. In de kern is ongeveer 55% van de grond in de veranderbare plannen in handen van projectontwikkelaars en nog eens 20% is in handen van woningbouwcorporaties. Van de grond die in handen is van de gemeente Emmen is niet alles geschikt voor particulier opdrachtgeverschap omdat het óf snel ontwikkeld moet worden óf voor een speciaal project gereserveerd is. In de buitendorpen is ongeveer 50% van de locaties in handen van de gemeente (Companen 2003)

³ www.emmen.nl

In Emmen wordt particulier opdrachtgeverschap ook gezien als een kans om nieuwe bewoners van buiten Emmen aan te trekken wat, gezien de groei-doelstelling nodig is. Binnen Emmen kan meer dan in de Randstad op het gebied van wonen, vooral wanneer het gaat om het bouwen van een eigen huis. (Nota 'Emmen biedt het goede leven', gemeente Emmen)

De provincie heeft met de rijksoverheid afgesproken dat Drenthe er naar streeft dat in 2010 40% van de woningproductie via particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd wordt. (Provinciaal omgevingsplan II, 2004, p 151)

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	108.198	Regionale BLS-drempel	33,7%
Oppervlakte (hectare)	34.629	'Gemeentelijke' BLS-drempel	Niet van toepassing, Emmen is de enige gemeente in de regio
Bebouwingspercentage	8,9%	Totaal gebouwde woningen 2000-2005 ⁴	2976
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen	€ 1.343	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005 ⁵	27,2%
Percentage koopwoningen	53,6%	Aantal te bouwen woningen 2005-2010 door Emmen	3700

Tabel 5.1 Gegevens Emmen

5.1.2 Principaal-agentfactoren in Emmen

Binnen de gemeenteraad is er weinig druk om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. De groei-doelstelling wordt belangrijker gevonden. Particulier opdrachtgeverschap wordt als positief ervaren, ook omdat het voor 'handige' mensen een kans is om zelf een huis te bouwen dat ze anders niet zouden kunnen kopen. Echter ook voor mensen die niet zelf willen of kunnen bouwen moet er voldoende aanbod zijn. Dit wordt ook als een taak van de gemeente gezien.

Een voordeel van particulier opdrachtgeverschap is volgens de gemeente Emmen dat burgers zelf vorm kunnen geven aan de eigen woonwensen. Daarnaast brengt het meer variatie in de stedenbouw.

Ook Wooncom ervaart particulier opdrachtgeverschap als iets positiefs. Wooncom gaf in het interview ook aan dat de vraag naar kavels een reden is om deze in herstructureringsprojecten

⁴ Dit aantal is bepaald door de aantallen woningen die volgens het CBS in 2000-2005 gerealiseerd zijn bij elkaar op te tellen

⁵ Dit percentage is gebaseerd op het aantal vergunning dat volgens de cijfers van het CBS is verstrekt aan 'andere opdrachtgevers' te delen op het totaal verleende aantal bouwvergunningen. De cijfers per jaar zijn in de bijlage 'documenten per gemeente' opgenomen. Ter verduidelijking, het Ministerie gebruikt naast deze cijfers een verdeelsleutel om eventuele afwijkingen op te vangen, echter deze stond niet tot mijn beschikking. De cijfers kunnen dus afwijken van de cijfers van het Ministerie.

uit te geven. In en rondom Emmen zitten veel kleine aannemers en bouwvakkers, deze mensen kunnen zelf vaak geen projectwoning aanschaffen, maar wel zelf een huis bouwen. Voor hen is het een mogelijkheid om toch een woning te verkrijgen. Doordat veel van de bouwers zelf bouwen, helpen ze elkaar onderling. Dit versterkt de sociale cohesie in de wijk. Daarnaast kunnen ze, doordat veel particulieren in Emmen echt zelf bouwen, besparen op arbeidskosten en houden ze meer geld over voor goede materialen.

In het provinciaal omgevingsplan wordt gesteld dat de gemeenten inhoudelijk beslissen over het woonbeleid. Gemeenten in Drenthe moeten hiertoe een woonplan opstellen. De provincie vraagt de gemeenten om in het woonplan in te gaan op de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap, maar verder wordt er geen actief beleid gevoerd. Noch in het provinciaal omgevingsplan, noch in de beleidsnota Wonen uit 2001 wordt expliciet aandacht besteed aan particulier opdrachtgeverschap. In de gesprekken met de gemeente Emmen en Wooncom kwam naar voren dat de provincie geen actief beleid voert om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, er wordt momenteel meer op productie gestuurd.

De BLS-subsidiedrempel voor eigenbouw voor de regio Emmen is vastgesteld op 31.1%. De BLS-subsidie voor eigenbouw wordt niet als stimulerend ervaren omdat de gemeente van mening is dat Emmen door haar grondpositie niet meer kan voldoen aan de gestelde drempel en geld niet het probleem of de drijfveer is om wel of niet kavels uit te geven. Het beleid van de overheid speelt voor Wooncom mee bij de keuze om kavels uit te geven. Het rijksbeleid is dat 30% van de woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd zou moeten worden, Wooncom wil hier door de kaveluitgifte aan tegemoet komen.

5.1.3 Verwachte transactiekosten in Emmen

De gemeente Emmen verwacht niet dat het ontwikkelen van particuliere kavels meer tijd kost dan het ontwikkelen van een projectmatige locatie. Er wordt verwacht dat het na-traject van het uitgeven van de kavels wel wat meer tijd kost, onder andere doordat particulieren bedenktijd hebben. Wanneer de bouwgrond al in handen is van een ontwikkelaar kan dit juist weer langer duren, omdat er eerst onderhandeld moet worden over de invulling van het project. Er wordt verwacht dat over het algemeen particulier opdrachtgeverschap wel wat meer druk op de gemeentelijke organisatie legt, er moeten immers meer handelingen worden verricht, maar dat dit op jaarbasis niet heel veel scheelt. Dit speelt niet mee bij de keuze om wel of geen kavels uit te geven.

Nadelen volgens de gemeente zijn dat via particulier opdrachtgeverschap minder gestuurd kan worden op productie. Bij projectontwikkeling kan volgens de gemeente beter gestuurd worden op het aantal te bouwen woningen, daarnaast wordt verwacht dat het rust brengt in de stedenbouw.

In Emmen wordt momenteel niet met collectief particulier opdrachtgeverschap gewerkt omdat de regelgeving hiervoor als dusdanig complex wordt ervaren dat het voor particulieren niet haalbaar is samen zoiets op te zetten.

5.1.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

In het interview met de gemeente Emmen werd aangegeven dat de vraag vanuit de bevolking naar kavels de belangrijkste reden is om kavels uit te geven, hoewel er nog wat twijfels zijn of alle belangstellenden ook nog écht belangstelling hebben.

Een oorzaak van de huidige grondpositie van de gemeente is volgens Wooncom dat de gemeente zelf geen actief grondbeleid voert, waardoor projectontwikkelaars de gemeente voor zijn. Volgens de gemeente is de grondpositie in de kern het grootste probleem op dit moment in Emmen wat betreft particulier opdrachtgeverschap. De gemeente wil wel meer kavels uitgeven, maar zegt dit niet te kunnen vanwege de grondpositie van projectontwikkelaars. Zij willen vaak geen losse kavels uitgeven. Een uitzondering hierop is de woningbouwvereniging Wooncom die bij diverse herstructureringsprojecten gemiddeld 10% van de woningen als vrije kavels uit geeft.

Volgens Wooncom wordt vanuit de gemeente geen druk uitgeoefend op corporaties om vrije kavels uit te geven.

Voor Wooncom spelen hogere ontwikkelingskosten in de kern Emmen mee bij de keuze om voornamelijk in de buitengebieden vrije kavels uit te geven. In de binnenstedelijke gebieden zijn de herstructureringswijken aangewezen als stedenbouwkundige monumenten. Hierdoor is het stedenbouwkundig plan zo ver vastgelegd dat particulier opdrachtgeverschap niet haalbaar is. Het is hierdoor duurder waardoor het minder rendabel is om kavels uit te geven.

Tijdens het gesprek bij Wooncom kwam er twee factoren naar voren die verklaren waarom de kavelprijs van Wooncom vaak lager ligt dan die van de gemeente. Allereerst moet de ontwikkeling van de locatie voor de gemeente kostendekkend zijn. Wooncom geeft voornamelijk kavels uit in herstructureringsgebieden. Hier ligt de benodigde infrastructuur al. De gemeente moet de grond vaak nog bouwrijp maken. Ten tweede willen gemeenten vaak nog wat winst maken op de grond, terwijl Wooncom in principe alleen kostendekkend hoeft te zijn. Er wordt wel naar de marktprijs gekeken, maar mensen moeten wel de kans hebben een kavel te kopen.

Ook werd er aangegeven dat ander corporaties zelden kavels uitgeven omdat zij koudwatervrees hebben. Ze houden te veel vast aan het idee dat ze huizen moeten ontwikkelen en beheren, terwijl zou moeten worden gekeken naar hoe je de doelgroep kunt bedienen. Ook particulier opdrachtgeverschap wordt geschikt gevonden om lagere inkomensgroepen van een woning te voorzien.

5.2 Apeldoorn

5.2.1 Inleiding

De gemeente Apeldoorn bestaat naast de kern Apeldoorn uit de dorpen Klarenbeek, Loenen, Ughelen en Oosterhuizen.⁶

De gemeente Apeldoorn heeft zich tot doel gesteld om in de periode 2001 tot en met 2009 13.300 woningen toe te voegen. (Woonvisie 2020) Hiervan zullen 6000 woningen in de periode 2005 tot 2010 worden gebouwd. (Woningbouwprogramma 2005) In de woonvisie stelt Apeldoorn zich tot doel om in 2005, conform het beleid van het Ministerie van VROM, 30 % van de woning

⁶ <http://www.dorpsenwijkraden-apeldoorn.nl/>

via particulier opdrachtgeverschap te realiseren. Uit onderzoek van de gemeente Apeldoorn blijkt dat er een potentiële belangstelling vanuit de bevolking is voor 2200 kavels. (Woononderzoek)

Uit onderzoek is gebleken dat tussen 2005 en 2010 maximaal 32,5% van de woningbouw via particulier opdrachtgeverschap gebouwd kan worden. Hiervan zal maximaal 17% via individueel particulier opdrachtgeverschap op kavels gerealiseerd kunnen worden. De andere 15,5% zal via collectief particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd moeten worden. (Kaderstellende notitie Particulier Opdrachtgeverschap in Apeldoorn)

De provincie Gelderland besteedt in haar woonbeleid aandacht aan de kwaliteit van de woningbouw. Zij geeft aan dat zeggenschap in de woning door de bewoner een manier is om een betere kwaliteit te realiseren. Particulier opdrachtgeverschap is volgens de provincie de manier om meer zeggenschap te bewerkstelligen. Via brochures en de nota Kansen voor Kwaliteit wil de provincie gemeenten wijzen op de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap. (Kansen voor Kwaliteit). Daarnaast heeft de provincie Gelderland een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Deze kan oplopen tot € 30.000,= per project (Subsidieregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap, 2006).

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	155.741	Regionale BLS-drempel	12,3%
Oppervlakte (hectare)	34.113	'Gemeentelijke' BLS-drempel	11,8%
Bebouwingspercentage	10 %	Totaal gebouwde woningen 2000-2005	3082
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen	€ 1.920	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005	13,2%
Percentage koopwoningen	55,8%	Aantal te bouwen woningen 2005-2010 door Apeldoorn	6.000

Tabel 5.2 Gegevens Apeldoorn

5.2.2 Principaal-agentfactoren in Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft als doelstelling om één derde van de woningen via particulier opdrachtgeverschap te realiseren. Hieraan ligt ten grondslag dat de gemeente de keuzevrijheid bij wonen voor haar burgers wil vergroten. De gemeente Apeldoorn is het met de rijksoverheid eens dat particulier opdrachtgeverschap hier een geschikt middel voor is. De gemeente stimuleert op verschillende manieren (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Er is een speciale website geopend, met onder andere een 'datingfunctie' waar mensen die geïnteresseerd zijn in collectief bouwen, anderen kunnen ontmoeten, er is de afgelopen jaren drie keer een cursus 'bouw je eigen huis' gegeven in samenwerking met het SEV en de gemeente heeft een subsidie regeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Tijdens de cursus bleek dat veel mensen collectief

particulier opdrachtgeverschap niet kennen. De gemeente heeft er voor gekozen om de subsidie specifiek voor collectief particulier opdrachtgeverschap in te zetten. Er wordt verwacht dat degenen die individueel bouwen wel de draagkracht hebben om te kunnen financieren. De subsidie is bedoeld voor het inhuren van een bouwadviesbureau. De huidige subsidieregeling van de gemeente loopt ten einde. De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een andere regeling. Dit zal waarschijnlijk een lening worden. Het grootste probleem voor collectief particulier opdrachtgeverschap is dat een hypotheek vaak pas wordt verleend wanneer de grond wordt overgedragen, terwijl voor die tijd wél kosten van bijvoorbeeld een architect worden gemaakt en moeten worden betaald. Via een leningstelsel wil de gemeente hier aan tegemoet komen. De lening kan in de hypotheek worden meegenomen en bij overdracht worden terugbetaald aan de gemeente. Het geld kan daarna door de gemeente worden hergebruikt. Hierdoor kunnen meer mensen ervan profiteren. Het bouwen via collectief particulier opdrachtgeverschap wordt gezien als een manier om ook minder draagkrachtigen inspraak in hun woning te geven.

De woningbouw is in Apeldoorn zeer gevarieerd. Vanuit de bevolking wordt aangegeven dat hier behoefte aan is. Bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties wordt geprobeerd zoveel mogelijk variëteit in de woningen aan te brengen. Particulier opdrachtgeverschap wordt gezien als een goede methode om dit te bewerkstelligen.

Vanuit de raad en de wethouder is er sterke vraag naar beleid voor particulier opdrachtgeverschap. Men wil keuzevrijheid in woningen bieden en de doorstroom bevorderen.

De BLS-subsidieregeling is niet van invloed op het beleid van de gemeente Apeldoorn. Het huidige beleid wordt ingegeven door de wens om meer diversiteit te bieden. De regeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap van de provincie wordt wel gezien als een stimulans. Mede omdat de bedragen dusdanig zijn dat het collectief hier echt extra dingen mee kan doen.

5.2.3 Verwachte transactiekosten in Apeldoorn

Als belangrijkste nadeel van particulier opdrachtgeverschap werd aangegeven dat dit de gemeente meer tijd en geld kost. Er moet iemand van de gemeente aanspreekbaar zijn voor de particulieren. Daarnaast wordt verwacht dat het voor de afdeling vergunningen ook meer tijd kost. Bij een projectontwikkelaar worden vaak meerdere woningen op één vergunning aangevraagd. De subsidie voor collectief particulier opdrachtgeverschap is mede ingesteld om de druk op de gemeente te verminderen. Doordat een bouwadviesbureau kan worden ingehuurd, is er een professionele partij aanwezig waarmee de gemeente praat. De gemeente heeft bewust gekozen voor particulier opdrachtgeverschap omdat zij dit als positief ervaart. Een zwaardere druk speelt hierbij niet mee.

Daarnaast houdt een bouwadviesbureau het groepsproces in de gaten, waardoor het proces een voldoende tempo houdt. Er wordt verwacht dat zowel (collectief) particulier opdrachtgeverschap als projectontwikkeling normaal ontwikkeld worden. De gemeente loopt momenteel achter bij de bouwprognose, maar dit is geen reden om meer met projectontwikkeling te gaan werken. De ervaringen met projectontwikkelaars worden zeer verschillend gevonden, de ene projectontwikkelaar werkt beter mee aan het beleid van de gemeente dan de andere.

5.2.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

Tijdens het interview werd aangegeven dat de vraag vanuit de bevolking naar kavels en variëteit meespeelt bij het huidige beleid om particulier opdrachtgeverschap te faciliteren. Doordat veel van de bouwgrond via bouwclaims al vergeven is aan ontwikkelaars, blijft er volgens de geïnterviewde niet genoeg grond over om bijvoorbeeld particulier opdrachtgeverschap op te faciliteren.

In Apeldoorn worden elk jaar ramingen gemaakt hoeveel woningen in welke categorie gebouwd moeten worden. Momenteel is de raming dat ongeveer 40% van de woningen in de duurdere sector te laten bouwen. Individueel particulier opdrachtgeverschap wordt gezien als een geschikte manier van bouwen voor het duurdere segment. Mede daarom wordt er voor individueel particulier opdrachtgeverschap gekozen.

5.3 Enschede

5.3.1 Inleiding

De gemeente Enschede bestaat uit de kern Enschede en de dorpskernen Losser, Boekelo, Glanebrug en Usselo⁷.

Enschede heeft de doelstelling om voornamelijk hogere inkomensgroepen naar de stad te trekken door voor deze groep aantrekkelijke woonmilieus te creëren. (Zicht op Enschede, p.15, p.96)

De provincie Overijssel heeft een actief beleid om woningbouw te stimuleren, er is onder andere een pilot-project met het Ministerie van VROM om de woningproductie te stimuleren en er zijn prestatieafspraken voor de woningbouw met verschillende gemeenten gemaakt. De focus ligt ook op de kwaliteit van de woningbouw en niet alleen meer op de kwantiteit. Dit richt zich voornamelijk op dat gemeenten bouwen voor de wensen van de burgers en op kwalitatief hoogwaardige woonmilieus. (Herziening streekplan Wonen) De provincie Overijssel heeft een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap, waarbij per collectief project een subsidie beschikbaar stelt van € 10.000,-. (Prestatieafspraken 2005-2010) Er is geen subsidie regeling voor individueel particulier opdrachtgeverschap.

Enschede heeft zich tot doel gesteld dat van de 800 woningen die jaarlijks worden gebouwd, 150 kavels voor realisatie via particulier opdrachtgeverschap worden uitgegeven (Woonvisie Enschede, p 25). In Enschede is er gekozen om, waar mogelijk, een actief grondbeleid te voeren. Hierdoor kan onder ander invloed worden uitgeoefend op hoe een locatie wordt ontwikkeld, via een ontwikkelaar of particulier opdrachtgeverschap. Actief grondbeleid is niet altijd mogelijk in verband met grondposities van andere partijen (Nota Grondbeleid). Dit laatste wordt in de toekomst een probleem. In de Woonvisie wordt aangegeven dat vanaf 2007 niet meer aan de vraag naar kavels van 400 - 600 m² kan worden voldaan en dat na 2010 niet meer kan worden voldaan aan de vraag naar kavels in het sub-urbane woonmilieu. Beide als gevolg van een gebrek aan locaties. De prijs van de kavels wordt zoveel mogelijk marktconform vastgesteld. Eventuele winst die behaald wordt, wordt ingezet om minder rendabele projecten te financieren (Nota Grondbeleid).

⁷ www.enschede.nl

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	152.321	Regionale BLS-drempel	25,9%
Oppervlakte (hectare)	14.147	'Gemeentelijke' BLS-drempel	13,4%
Bebouwingspercentage	20,1%	Totaal gebouwde woningen 2000-2005	4472
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen	€ 1.377	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005	12,9%
Percentage koopwoningen	43,6%	Aantal te bouwen woningen 2005-2010	4000

Tabel 5.3 Gegevens Enschede

5.3.2 Principaal-agentfactoren in Enschede

Binnen het bestuur van de gemeente is er steun voor particulier opdrachtgeverschap, zowel bij de wethouder als bij de raad. Dit wordt mede ingegeven door de ervaringen bij Roombeek⁸. Particulier opdrachtgeverschap in Enschede wordt mede gestimuleerd door het actief promoten van de beschikbare kavels. Er worden professionele folders gebruikt en er is een speciale website.

In Enschede leeft de opvatting dat het vreemd is dat burgers wel invloed kunnen uitoefenen op de grote lijnen van de woonomgeving, zoals via inspraakprocedures bij bestemmingsplannen, en op het interieur van de woning, maar wanneer er een nieuwe woning gebouwd wordt is er slechts een beperkte mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Dit terwijl volgens de wethouder *'wonen een culturele daad is, een manier om uiting te geven aan je eigen identiteit'*. Dit wordt in de woonvisie uitgedragen en kwam ook in de interviews naar voren. Een beleidslijn is dan ook om de invloed van woonconsumenten te vergroten. Particulier opdrachtgeverschap wordt in Enschede gezien als dé manier om woonconsumenten maximale inspraak te geven bij de bouw van een woning.

Bij projectmatige bouw kun je volgens de geïnterviewden als gemeente in principe meer sturen op stedenbouwkundige kwaliteit, echter de vraag die in Enschede wordt gesteld is wie bepaalt wat stedenbouwkundige kwaliteit is, de consumenten of de professionals. Men is daarnaast van mening dat ook bij particulier opdrachtgeverschap op stedenbouwkundige kwaliteit gestuurd kan worden door middel van randvoorwaarden en de welstandstoets. Het is in Enschede geen reden om minder via particulier opdrachtgeverschap te bouwen.

In Roombeek is destijds bewust gekozen voor eigenbouw om twee redenen. Allereerst wilde de gemeente de wijk weer terug geven aan de bewoners. Zij hadden vaak de woningen al

⁸ Roombeek is de wijk die in 2000 is getroffen door de vuurwerkramp. Bij de wederopbouw wordt getracht 50% van de woningen via particulier opdrachtgeverschap te realiseren. Hier is onder andere een subsidieregeling voor ingesteld waarbij particulieren bouwadviesbureau's konden inhuren voor begeleiding. [FR]

aangepast naar hun eigen wensen, en via particulier opdrachtgeverschap kon er een vervangende woning naar de eigen wensen van de bewoner worden gecreëerd. Daarnaast ontwikkelt een stad zich organisch. In Enschede is er veel variëteit in de woningen. Door particulier opdrachtgeverschap krijg je diezelfde variëteit in Roombeek, waardoor het beter in de bestaande stad past.

Er wordt geen kwaliteitsverschil verwacht tussen projectmatige bouw of particuliere bouw, als dit er al is, dan wordt er verwacht dat de kwaliteit bij particuliere bouw hoger is, omdat men een andere prijs/kwaliteit afweging maakt. Al deze bovenstaande factoren leiden er toe dat de gemeente Enschede positief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat en particulier opdrachtgeverschap wordt gestimuleerd.

De BLS-regeling voor eigenbouw speelt niet mee bij het beleid om wel of niet kavels uit te geven. Het is volgens de gemeente een druppel op een gloeiende plaat. De politieke wil is een veel belangrijkere drijfveer in Enschede. Daarnaast is het voor Enschede lastig om boven de drempel van Twente te komen.

5.3.3 Verwachte transactiekosten in Enschede

In Roombeek is geanalyseerd hoeveel tijd het kost om kavels uit te geven, dit bleek tijdrovend te zijn. In Enschede verwacht men dat ook onderhandelingen met projectontwikkelaars veel tijd kosten, waardoor een vergelijking is moeilijk te maken. Voor het uitgeven van bouwvergunningen verwacht men hetzelfde. Bij particulier opdrachtgeverschap moeten deze één op één worden uitgegeven, terwijl die bij projectontwikkeling in één keer kan. Echter, bij projectontwikkeling moet eerst langdurig onderhandeld worden. Per saldo wordt er weinig verschil verwacht. Qua bouwtempo verwacht men weinig verschil tussen particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkeling, ook vanwege een langer onderhandelingsstijd bij projectontwikkeling. De eventuele extra tijd die kaveluitgifte en het afgeven van vergunningen kosten spelen niet mee bij de keuze om meer of minder kavels uit te geven.

In Roombeek zijn veel goede ervaringen opgedaan met particulier opdrachtgeverschap. Dit is een drijfveer voor de gemeente om door te gaan met particulier opdrachtgeverschap. De subsidieregeling die er in Roombeek was voor eigenbouwers wordt in een iets andere vorm doorgezet bij andere projecten. De gemeente verwacht dat de inzet van deze bureaus de druk op de gemeentelijke organisatie verlicht heeft doordat de bureaus weten wat de gemeente wil, er was veel contact. Er is echter geen onderzoek naar gedaan.

Collectief particulier opdrachtgeverschap wordt in Enschede bijna niet toegepast omdat dit bewerkelijk is. In Roombeek is er een project, maar er moet veel voor worden gedaan om dit van de grond te krijgen. Wel zijn er plannen om op een nieuwe locatie een appartementencomplex te ontwikkelen via collectief particulier opdrachtgeverschap

5.3.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

De behoefte vanuit de bevolking om zelf invloed op de te bouwen woning uit te kunnen oefenen is een belangrijke beweegreden om vrije kavels uit te geven. Enschede had een kavelwachtlister waarop ongeveer 2000 geïnteresseerden stonden ingeschreven. Dit systeem is afgeschaft omdat a) het niet duidelijk was wie écht geïnteresseerd was en wie zich 'alvast' had ingeschreven en b) het een drempel is voor het aantrekken van mensen van buiten Enschede. Wanneer zij naar Enschede willen komen, maar eerst op een wachtlister moeten staan, is dit niet bevorderlijk. Nu

wordt per project gekeken wat een goede manier van uitgifte is. De kaveluitgifte loopt voorspoedig, wat volgens de gemeente extra aangeeft dat er behoefte is vanuit de bevolking.

Tijdens de gesprekken werd vaak aangegeven dat de gemeente graag meer woningen via particulier opdrachtgeverschap zou willen laten bouwen, maar dit door grondposities van marktpartijen niet mogelijk is.

De gemeente wil hogere inkomensgroepen naar de stad trekken om een evenwichtiger samenstelling van de bevolking te krijgen. De gemeente verwacht dat juist bij deze hogere inkomensgroepen particulier opdrachtgeverschap aanspreekt. Dit kwam in beide gesprekken die gevoerd zijn bij de gemeente Enschede naar voren

Uit gesprekken van de gemeente met ontwikkelaars is naar voren gekomen dat wanneer je écht consumentgericht wilt bouwen, je ook naar consumentgerichte stedenbouw moet gaan. In Roombeek is dit op beperkte schaal al toegepast door geen kavels te verkopen, maar vierkante meters op een kavelstrook. Er komt een experiment waarbij toekomstige bewoners het recht op een bepaald aantal vierkante meters kunnen kopen, waarna ze samen met de verschillende gemeentelijke diensten om de tafel moeten gaan zitten om de verkaveling te bepalen.

5.4 Deventer

5.4.1 Inleiding

Naast de kern Deventer behoren ook de dorpen Bathmen, Diepenveen, Schalkhaar, Lettele en Okkenbroek tot de gemeente Deventer⁹.

Deventer streeft ernaar om per jaar 550 woningen toe te voegen. Daarnaast worden er per jaar ongeveer 250 woningen uit de bestaande voorraad via sloopnieuwbouw vervangen. Dit leidt tot een totale woningproductie van ongeveer 750 woningen per jaar. (Nota Wonen, 2001). Dit komt globaal overeen met de prestatieafspraken met de provincie Overijssel, waarin is vastgelegd dat de gemeente Deventer 3.750 woningen in de periode 2005-2009 zal realiseren. (Prestatieafspraken, Goed Wonen in Overijssel) Opvallend bij de afspraken met de provincie is dat, in tegenstelling tot de afspraken met Enschede, er bij Deventer geen melding wordt gemaakt van een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap.

De woningmarkt in Deventer kenmerkt zich door een overschot aan goedkope (huur)woningen. In de periode 2000-2010 zullen daarom 4000 woningen worden getransformeerd naar duurdere woningklassen. (Nota Wonen) De woningbouw zal dan ook voornamelijk plaatsvinden in deze duurdere klassen. De missie van het woonbeleid in Deventer is '*het bevorderen van de aantrekkelijkheid en gevarieerdheid van het wonen voor alle bevolkingsgroepen*'. (Nota Wonen). Dit houdt in dat er voor alle bevolkingsgroepen wordt gebouwd en dat er in alle woningcategorieën wordt gebouwd.

In de Woonvisie wordt aangegeven dat Deventer het streefpercentage van 33% woningbouw via particulier opdrachtgeverschap discutabel gevonden wordt, onder andere omdat het zou leiden tot hogere kosten in de vorm van meer individuele dienstverlening en vergunningverlening (Nota Wonen 2001, p 32).

⁹ <http://www.deventer.nl/Stadhuys/Plannen/Dorpen/>

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	87.526	Regionale BLS-drempel	12,3%
Oppervlakte (hectare)	10.792	'Gemeentelijke' BLS-drempel	19,4%
Bebouwingspercentage	14,8 %	Totaal gebouwde woningen 2000-2005	3344
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen	€ 1.742	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005	8,3 %
Percentage koopwoningen	45,4%	Aantal te bouwen woningen 2005-2010 door Deventer	3.750

Tabel 5.4 Gegevens Deventer

5.4.2 Principaal-agentfactoren in Deventer

Het verleden heeft volgens de gemeente uitgewezen dat het toevoegen van meer dan 500 woningen per jaar slechts tot leegstand leidt. De woningbouw wordt in verschillende categorieën ingedeeld, waarna voor elke categorie een streefpercentage is afgesproken. Voor particulier opdrachtgeverschap is dit percentage momenteel 15 %. Dit is hoger dan het gemiddelde in de periode 2000-2005. Bij dorpsuitbreiding wordt een iets hoger percentage dan 15% aangehouden, omdat in de dorpen rondom de kern Deventer meer behoefte is aan vrije kavels. Echter dit percentage is niet veel hoger omdat Deventer burgers aan de stad wil binden.

Doordat er in het verleden voornamelijk sociale woningbouw is gerealiseerd, wordt momenteel iets meer in de categorieën middelduur en duur gebouwd. In de prestatieafspraken met de provincie is afgesproken dat 30% van de woningen in het programma nultredenwoningen zijn, 10% zorgwoningen, 10% goedkope koopwoningen en 20% goedkope huurwoningen.

In Deventer wordt kaveluitgifte gezien als iets dat voornamelijk voor de hogere inkomens geschikt is. Men moet de financiële draagkracht hebben om het project te ontwikkelen. Door de corporaties wordt wel geprobeerd in te spelen op de wensen van speciale groepen, bijvoorbeeld een instelling voor lichtgehandicapte jongeren. Echter dit valt officieel niet onder particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast wordt er door de gemeente gestuurd richting consumentgericht bouwen. Hierdoor is er volgens de gemeente veel variatie in de woningbouw, ook zonder particulier opdrachtgeverschap.

Er wordt vanuit de sector Ruimte, Milieu en Wonen wel gekeken of het mogelijk is om goedkopere kavels aan te bieden, onder meer door collectief particulier opdrachtgeverschap. Een voorbeeld hiervan is een ecologische groep. Bij de raad speelt hierbij voornamelijk mee dat zij vinden dat deze groep de grond niet goedkoper hoeft te krijgen. Daarnaast moet de stedenbouwkundige kwaliteit gewaarborgd worden. Er wordt verwacht dat dit makkelijker kan via projectontwikkeling. In de raad wordt stedenbouwkundige kwaliteit belangrijk gevonden. Voor een project waarbij grote kavels uitgegeven worden is een sterk gereguleerd stedenbouwkundig

plan opgesteld op verzoek van de raad. Wat betreft de kwaliteit van de woningen wordt er ook weinig verschil verwacht. Via projectontwikkeling is het voor de gemeente makkelijker om afspraken te maken over duurzaam bouwen, wat in Deventer een belangrijk onderwerp is.

In Deventer wordt het als een voordeel gezien dat mensen meer zeggenschap krijgen over hun eigen woning wanneer er via particulier opdrachtgeverschap gebouwd kan worden.

De provincie Overijssel heeft voor Deventer geen regeling voor particulier opdrachtgeverschap of collectief particulier opdrachtgeverschap. Vanuit de gemeente is aangegeven dat in de rest van de provincie, buiten de steden, relatief veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en dat het daarom binnen de provincie geen prioriteit krijgt.

In het convenant tussen het rijk, de provincie en de regio Stedendriehoek is vastgelegd dat het drempelpercentage voor de BLS-eigenbouwsubsidie op 12,3% ligt. Vanuit de gemeente werd aangegeven dat deze subsidieregeling wel aangeeft dat het rijk particulier opdrachtgeverschap belangrijk vindt, maar dat het geen reden is om meer woningen en kavels via particulier opdrachtgeverschap te ontwikkelen. Deze beslissing ligt bij de gemeenteraad. Voor de beleidsambtenaren is het wel een reden om meer aandacht aan het onderwerp te schenken.

5.4.3 Verwachte transactiekosten in Deventer

In de gesprekken met de gemeente kwam naar voren dat men verwacht dat individuele kaveluitgifte meer tijd en kosten vraagt dan projectontwikkeling omdat de gemeente dit zelf moet begeleiden. De gemeente moet zelf informatiebijeenkomsten organiseren en op andere wijze informatie verstrekken. Wanneer via projectontwikkelaar gebouwd wordt, doet de ontwikkelaar dit of eventueel een makelaar. Het kost volgens de gemeente niet heel veel extra tijd, omdat ook wanneer er projectmatig gewerkt wordt, afspraken gemaakt moeten worden over het plan, terwijl wanneer de grond in handen van de gemeente is er snel begonnen kan worden met kaveluitgifte. Ook wat betreft bouwvergunningen wordt verwacht dat projectontwikkeling sneller gaat. Allereerst omdat er maar één vergunning wordt aangevraagd. Daarnaast wordt verwacht dat de welstandstoets makkelijker gaat omdat het vaak om cataloguswoningen gaat en om meerdere dezelfde woningen. Behalve de daadwerkelijke kavelverkoop en vergunningenuitgifte wordt ook verwacht dat bij particulier opdrachtgeverschap meer informatie moet worden verstrekt over procedures en eisen omdat er meestal niet met een professionele partij wordt gewerkt. Dit alles zorgt er voor dat er meer druk op de gemeentelijke organisatie wordt gelegd bij particulier opdrachtgeverschap. Bij projectontwikkeling is de gemeente alleen betrokken bij de grondoverdracht.

Men verwacht niet dat het bouwtempo veel verschilt bij particulier opdrachtgeverschap vergeleken met projectontwikkeling. Bij particulier opdrachtgeverschap kan direct gebouwd worden, terwijl een ontwikkelaar vaak eerst 70% verkocht wil hebben. Echter, de ontwikkelaar heeft het hele plan al klaar en kan dan meteen gaan bouwen. Dit alles is voor de gemeente geen reden om particulier opdrachtgeverschap niet te faciliteren. Dit is voornamelijk een politieke beslissing.

5.4.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

De vraag naar vrije kavels in Deventer is niet bekend bij de gemeente. Er is geen wachtlijst. Per project wordt er een informatieavond gehouden en afhankelijk van de belangstelling wordt er wel of niet geloot. Over het algemeen is volgens de gemeente onder de bevolking particulier

opdrachtgeverschap geen sterk onderwerp omdat men in de stad ingespeeld is op projectontwikkeling. In de dorpen rondom Deventer is wel iets meer vraag naar kavels.

Het merendeel van de grond in Deventer is in handen van de gemeente. In de Vinex-locatie Vijfhoek was bijna alle grond in handen van de gemeente. Tot 1999 zat Deventer wat betreft woningbouw 'op slot'. Zij had de stadsgrenzen bereikt waardoor er weinig gebouwd werd. Over het algemeen worden door de projectontwikkelaars geen losse kavels uitgegeven, met uitzondering van één project in de Vijfhoek.

De keuze om 15% van de woningbouw via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen is voornamelijk gebaseerd op de politieke voorkeuren in Deventer. Er is een heel breed college, van Groen Links tot VVD, waarbinnen de opvattingen zeer verschillend zijn. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het gehanteerde percentage.

In Deventer wordt ook veel gebouwd op inbreidingslocaties. Hier moet om uit de kosten te komen in hoge dichtheden worden gebouwd, waarvoor particulier opdrachtgeverschap minder geschikt wordt geacht.

5.5 Zwolle

5.5.1 Inleiding

De gemeente bestaat uit de kern Zwolle en de kernen Wijthmen en Windesheim. (prestatieafspraken Provincie Overijssel).

Met de provincie is afgesproken dat van de te bouwen woningen 30% in de goedkope sector worden gebouwd, 40% in de middeldure sector en 30% in de dure sector. 30% van de woningen zal op inbreidingslocaties worden gerealiseerd, de overige 70% op uitbreidingslocaties. (Prestatieafspraken Provincie Overijssel) Het overgrote deel van de woningen zal in de kern Zwolle worden gerealiseerd. In Wijthmen zullen tot 2010 14 woningen worden gebouwd, in Windesheim 28. Voor beide dorpen geldt dat er kwalitatieve woningen gebouwd moeten worden, gericht op starters en senioren (Prestatieafspraken Zwolle). Voor Zwolle geldt net zoals voor Deventer dat, in tegenstelling tot Enschede, er in de prestatieafspraken geen subsidieregeling is opgenomen voor collectief particulier opdrachtgeverschap.

Zwolle kent een krappe koopwoningmarkt (Woonvisie). Mede hierdoor moet er veel gebouwd worden. De afgelopen periode lag in Zwolle de nadruk op kwantiteit van woningen. In de toekomst zal dit nog steeds belangrijk zijn, maar zal kwaliteit van de woonomgeving een sterke rol moeten vervullen. Eén van de speerpunten van het beleid moet volgens de gemeente dan ook het inspelen op een gedifferentieerde vraag zijn. Dit komt in twee kernopgaven naar voren. Als eerste in de opgave om bij woningbouw in te zetten op differentiatie in de woonmilieus en ten tweede door aandacht te besteden aan bijzondere groepen bewoners, zoals senioren en gehandicapten (Woonvisie). Het eerste zal bereikt moeten worden door, onder andere in Stadshagen 2, ruimte te bieden aan individuele inbreng van initiatieven zoals via collectief en particulier opdrachtgeverschap en door het aanbieden van vrije kavels in de hogere prijsklasse (Woonvisie). Bij de verschillende woningbouwlocaties wordt in de Woonvisie gesproken over meer bewonersopdrachtschap. Dit kan vergaande inspraak van toekomstige bewoners in (huur) woningen die door corporaties worden ontwikkeld, collectief particulier opdrachtgeverschap of particulier opdrachtgeverschap zijn. Het inzetten van collectief particulier

opdrachtgeverschap kan volgens de gemeente leiden tot geldbesparingen en het kan leiden tot grotere buurtbetrokkenheid (Woonvisie).

De woningbouw in de periode tot 2010 zal voornamelijk in Stadshagen II plaatsvinden. In Stadshagen is ruimte voor 4000 woningen (Toelichting Bestemmingsplan Stadshagen 2). In de Toelichting op het bestemmingsplan wordt tevens aangegeven dat er in Stadshagen II méér ruimte moet komen voor particulier opdrachtgeverschap dan in het verleden het geval was. Dit om een kwalitatief betere wijk te realiseren en om te voldoen aan een groeiende vraag naar particulier opdrachtgeverschap.

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	109.955	Regionale BLS-drempel	4%
Oppervlakte (hectare)	10.308	'Gemeentelijke' BLS-drempel	2,3%
Bebouwingspercentage	20,3%	Totaal gebouwde woningen 2000-2005	4106
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen (€)	€ 1.850	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005	3,7 %
Percentage koopwoningen	48,9%	Aantal te bouwen woningen 2005-2010 door Zwolle	4.450

Tabel 5.5 Gegevens Zwolle

5.5.2 Principaal-agentfactoren in Zwolle

In Zwolle is momenteel veel meer aandacht voor de kwaliteit van bouwen dan in het verleden. In het verleden werd vooral gelet op de kwantiteit van de woningbouw, onder meer doordat in Zwolle veel gebouwd moest worden. Het beleid wordt nu meer gericht op wat de burgers willen dat er gebouwd wordt. De belangrijkste reden voor de gemeente om meer kavels uit te gaan geven en ook bij projectontwikkelaars aan te dringen op consumentgericht bouwen is de behoefte vanuit burgers aan keuzevrijheid. Particulier opdrachtgeverschap, zowel collectief als individueel wordt in Zwolle als een goede manier beschouwd om dit te bewerkstelligen. De wethouder is van mening dat mensen *'recht hebben op een eigen voorkeur'*. Een woning moet volgens hem herkenbaar zijn en iets zeggen over degene die daar woont. Via (collectief) particulier opdrachtgeverschap en consument gericht bouwen kan dit volgens hem bereikt worden. Met collectief particulier opdrachtgeverschap is de gemeente intensiever bezig dan met individueel particulier opdrachtgeverschap. Dit omdat de personen die in een collectief willen bouwen vaker minder draagkrachtig zijn en daardoor meer ondersteuning nodig hebben. Bij collectief particulier opdrachtgeverschap springen corporaties in Zwolle vaak bij. De corporaties zijn dan formeel de opdrachtgever. Bij projectontwikkeling wordt door de gemeente richting de ontwikkelaars sterk gestuurd op consumentgericht bouwen. Het beleid van de gemeente is hier

op gericht. Hierbij speelt in Zwolle ook mee dat men van mening is dat de doelgroep die projectwoningen koopt veel groter is dan de doelgroep die een kavel koopt. Het beleid is er sterk op gericht om de groep mensen die niet in staat is een kavel te kopen en zelf te bouwen toch zo veel mogelijk keuzevrijheid te geven. Individueel particulier opdrachtgeverschap wordt in Zwolle voornamelijk gezien als iets dat voor draagkrachtige burgers geschikt is.

Volgens de gemeente is een nadeel van particulier opdrachtgeverschap de stedenbouwkundige kwaliteit die soms wordt bereikt. In Zwolle is men van mening dat je als gemeente de stedenbouwkundige kwaliteit goed in de gaten moet houden. Men is van mening dat je hier als gemeente voldoende randvoorwaarden voor moet stellen. Men is sterk bezig plannen te vormen waarbij de stedenbouwkundige kwaliteit gehandhaafd wordt, maar burgers toch kunnen bouwen wat zij willen. De stedenbouwkundige kwaliteit is voor de gemeente geen reden om geen of minder kavels uit te geven.

Vanuit de gemeenteraad is er momenteel geen specifieke vraag naar meer kavels voor particulier opdrachtgeverschap te bouwen. Dit komt volgens de wethouder onder meer omdat het woonbeleid open naar de raad gecommuniceerd wordt. De raad weet wat er gebeurt en wat het beleid is. De wethouder is er van overtuigd dat zij achter het huidige beleid staan.

De provincie Overijssel heeft volgens de gemeente geen actief beleid voor particulier opdrachtgeverschap omdat er in Overijssel relatief veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd.

De huidige BLS-regeling wordt niet als stimulerend ervaren. Een financiële prikkel speelt niet mee bij het woonbeleid, daarnaast wordt het bedrag als te laag beschouwd. Wanneer er subsidie wordt toegekend is het wel mooi meegenomen, maar het speelt in Zwolle niet mee bij de keuze om wel of niet kavels uit te geven.

5.5.3 Verwachte transactiekosten in Zwolle

In Zwolle is men van mening dat projectontwikkeling en particulier opdrachtgeverschap niet veel verschillen in bouwtempo op het moment dat het stedenbouwkundig plan af is. Een eventueel verschil speelt in ieder geval in Zwolle niet mee bij de keuze om wel of geen kavels uit te geven. Dit wordt bepaald door de vraag vanuit de bevolking. Ditzelfde geldt voor de extra belasting op de gemeentelijke organisatie. Doordat je bij particulier opdrachtgeverschap per woning een aparte vergunning wordt aangevraagd, zorgt dit voor meer werkzaamheden. Dit speelt niet mee bij het maken van het huidige beleid. Er werd wel aangegeven dat in het verleden deze afweging wellicht wel mee heeft gespeelt.

In Zwolle verwacht men niet dat bij projectontwikkeling of particulier opdrachtgeverschap veel verschil zit in de zekerheid dat er gerealiseerd wordt. Het speelt niet mee bij de vorming van het beleid. In Stadshagen 2 wordt bij projectontwikkeling gewerkt met het 'bouwclaim-plusmodel'. Op het moment dat een ontwikkelaar de afgesproken woningen niet kan realiseren, kan de gemeente de grond aan anderen beschikbaar stellen. Er wordt dan ook verwacht dat er sowieso gerealiseerd wordt.

5.5.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

Eén van de redenen dat momenteel in Zwolle weinig via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd is dat er nu voornamelijk woningen in Stadshagen I worden gebouwd. Dit is de VINEX-locatie van Zwolle. De grond hier was voornamelijk in handen van projectontwikkelaars,

waardoor er met bouwclaims is en wordt gebouwd. Er wordt in Zwolle verwacht dat over enkele jaren rond de 10% van de woningen via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd, onder andere omdat Stadshagen 2 momenteel ontwikkeld wordt. Hier heeft de gemeente een veel sterkere grondpositie en daarmee een sterkere onderhandelingspositie. De grootste belemmering voor particulier opdrachtgeverschap is volgens de gemeente de grondpositie. Op het moment dat je als gemeente de grond in handen hebt, kun je veel makkelijker vrije kavels uitgeven.

Vanuit de bevolking is er in Zwolle duidelijk vraag naar kavels. De kaveluitgifte wordt in Zwolle aangepast aan de vraag. Op het moment dat er weinig vraag is, worden er minder kavels uitgegeven, onder andere om te voorkomen dat de prijs inzakt.

In het interview werd aangegeven dat in Zwolle ook veel op inbreidingslocaties wordt gebouwd. Doordat hier vaak eerst gesloopt en/of gesaneerd moet worden, zijn dit dure bouwlocaties. Om dit rendabel te maken moet er in hoge dichtheden worden gebouwd. Dit wordt minder geschikt geacht voor particulier opdrachtgeverschap.

5.6 Nijmegen

5.6.1 Inleiding

De gemeente bestaat uit de kern Nijmegen, met daarbij ten noorden van de Waal de kernen Lent, Oosterhuis en Ressen die in de periode 1996-1998 bij de gemeente Nijmegen zijn gevoegd (5d).

Binnen de stad Nijmegen heeft de gemeenteraad de ambitie om zorgvuldig met de ruimte om te gaan. Dit houdt onder andere in dat ruimte intensief en multifunctioneel wordt gebruikt en dat er hoogbouw wordt gepleegd. (Uitwerking Kansenboek, 2005)

De Provincie Gelderland legt bij het woonbeleid de nadruk op de kwaliteit voor de bewoner. Zij is van mening dat via particulier opdrachtgeverschap de bewoner hier het meeste invloed op heeft. Via verschillende brochures geeft zij gemeenten advies en informatie over particulier opdrachtgeverschap. (Kansen voor Kwaliteit) De provincie Gelderland heeft een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Deze subsidie is maximaal 30.000 euro per project (Subsidieregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap).

<u>Gegevens Gemeenteatlas 2004</u>		<u>Gegevens woningbouw</u>	
Inwoners	156.198	Regionale BLS-drempel	15,3
Oppervlakte (hectare)	5.777	'Gemeentelijke' BLS-drempel	5,6%
Bebouwingspercentage	47,4%	Totaal gebouwde woningen 2000-2005	3276
Gemiddelde prijs per m2 van de huizen	€ 1.773	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap in 2000-2005	3,1 %
Percentage koopwoningen	38,7	Aantal te bouwen woningen door Nijmegen in 2005-201	7.740

Tabel 5.6 Gegevens Nijmegen

5.6.2 Principaal-agentfactoren in Nijmegen

Van de woningen dit tot 2010 gebouwd worden zal minder dan 5% via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden. Dit was gemiddeld genomen in de afgelopen jaren ook het geval, zoals in tabel 6.5 kan worden afgelezen.

De wethouder is van mening dat particulier opdrachtgeverschap geen reële doelstelling is van de rijksoverheid. De woningnood is belangrijker en zou eerst moeten worden opgelost. Toen het huidige beleid werd geformuleerd dacht men dat dit opgelost was, echter dit is volgens de wethouder zeker in Nijmegen niet zo.

Bestuurlijk speelt mee dat Nijmegen sterke stedenbouwkundige eisen stelt aan woningbouwprojecten. Zowel in de binnenstad als in de Waalsprong. Wanneer men via particulier opdrachtgeverschap wil bouwen, is het de bedoeling zoveel mogelijk een woning te creëren naar de eigen wens. Door de sterke stedenbouwkundige eisen is dit erg moeilijk en kan er volgens de gemeente beter met projectontwikkeling worden gebouwd. In evaluaties van projecten met vrije kavels werd dit ook naar voren gebracht. Het is in Nijmegen gebleken dat mensen voornamelijk belang hebben bij inspraak in de binnenkant van de woningen. De buitenkant wordt veel minder belangrijk gevonden. Bij de keuze van projecten wordt rekening gehouden met hoeveel vrijheid toekomstige bewoners hebben bij de binnenkant van hun woning. Hiermee wordt voldaan aan datgene waar in Nijmegen vraag naar is, namelijk inspraak in de woning, niet zozeer particulier opdrachtgeverschap.

Een belangrijke bestuurlijke doelstelling is dat er voor gezorgd wordt dat ook mensen met een kleiner inkomen een dak boven het hoofd hebben, iets waar particulier opdrachtgeverschap minder geschikt voor wordt gevonden. Bij particulier opdrachtgeverschap wordt in Nijmegen gedacht aan ruime en dus duurdere kavels. De voordelen van particulier opdrachtgeverschap zijn dat bewoners grote betrokkenheid hebben bij de ontwikkeling van hun huis en dat, wanneer er echt vrij gelaten wordt, er meer verscheidenheid ontstaat. Dit is in Nijmegen niet het geval

waardoor je, ook in de Vinex-wijk, nauwelijks verschil ziet tussen projectmatige ontwikkeling en particulier opdrachtgeverschap.

Ambtelijk zijn er twee voorstellen geweest voor particulier opdrachtgeverschap. Deze zijn echter door de politiek afgewezen omdat het behalen van de woningbouwafspraken belangrijker werd gevonden, wat geacht wordt beter te kunnen worden behaald via projectontwikkeling.

De beleidsmedewerker gaf enkele voordelen aan van particulier opdrachtgeverschap. Voor de gemeente is er een financieel voordeel te behalen, daarnaast krijgen mensen meer de mogelijkheid om alleen of samen een woning te ontwikkelen. Dit laatste is ook goed voor de leefbaarheid en sociale cohesie in een wijk. Bovendien zijn er projecten waaruit blijkt dat via collectief particulier opdrachtgeverschap vergeleken met projectontwikkeling kosten bespaard kunnen worden.

De subsidieregeling van de provincie was niet bekend bij de gemeente. De provincie heeft niet direct invloed op het woningbouwbeleid van de gemeente, dit ligt meer bij de regio KAN. Binnen de regio KAN is particulier opdrachtgeverschap volgens de wethouder geen onderwerp van beleid. Door de wethouder werd wel aangegeven dat de provincie wel aandacht besteed aan particulier opdrachtgeverschap.

De BLS-eigenbouwsubsidie wordt in Nijmegen niet als stimulerend ervaren omdat tempo het belangrijkste argument is om weinig met particulier opdrachtgeverschap te werken, en niet een eventuele subsidie. Daarnaast heeft Nijmegen een beperkte grondpositie, waardoor het moeilijk is om überhaupt via particulier opdrachtgeverschap te bouwen. Deze grondpositie is onder andere het resultaat van het Vinex-beleid dat de overheid in het verleden gevoerd heeft. Marktpartijen wisten hierdoor precies welke grond bestemd was voor woningbouw.

5.6.3 Verwachte transactiekosten in Nijmegen

Binnen de gemeente Nijmegen verwacht men dat particulier opdrachtgeverschap meer tijd kost dan woningbouw via projectmatige bouw. Vooral door de wethouder werd aangegeven dat bij particulier opdrachtgeverschap per kavel een collegebesluit moet worden genomen, wat extra tijd kost. Wanneer kavels aan een projectontwikkelaar worden uitgegeven, dan gebeurt dit door middel van een prijsvraagstelsel. Verschillende ontwikkelaars kunnen dan een plan indienen dat binnen de stedelijke randvoorwaarden past. Hieruit wordt een project gekozen. Aan de hand van deze keuze kunnen in één keer meerdere woningen worden gebouwd. In Nijmegen wordt er voornamelijk op tempo gelet bij woningbouw. Men verwacht de woningbouw sneller via projectontwikkeling dan via particulier opdrachtgeverschap. Voornamelijk hierdoor is particulier opdrachtgeverschap geen beleidspunt binnen de raad.

Door te werken met projectontwikkelaars heeft de gemeente meer zekerheid dat de woningen daadwerkelijk gerealiseerd worden. In de meeste contracten zit een realisatieverplichting op het moment dat een bepaald percentage verkocht is. Bij particulier opdrachtgeverschap is er geen realisatieverplichting, waardoor de gemeente minder zekerheid heeft. Daarnaast wordt volgens de gemeente bij projectontwikkeling sneller gebouwd. Particulier opdrachtgeverschap wordt als vertragend ervaren. In Nijmegen moeten veel woningen gebouwd worden in de komende periode waardoor de gemeente liever voor projectontwikkeling kiest. De contacten met de projectontwikkelaars zijn over het algemeen goed, behoudens wat gebruikelijke strubbelingen.

Vanuit de beleidsmedewerker werd minder sterk aangegeven dat particulier opdrachtgeverschap meer tijd kost. De kavels worden weliswaar één voor één overgedragen,

maar de gemeente doet meer grondtransacties. Het kost de gemeente volgens hem niet veel extra tijd. Een gebrek aan capaciteit om kavels uit te geven is niet de reden om minder kavels uit te geven. Hij was van mening dat ook het afgeven van bouwvergunningen zal niet veel extra tijd kosten. Een particulier zal bijna altijd een professionele partij in de arm nemen die bekend is met de vereisten. Daarnaast wordt er verwacht dat ook bij particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd zal worden, juist omdat er weinig kavels beschikbaar zijn. De begeleiding vanuit de gemeente is bij particulier opdrachtgeverschap sterker, wat meer tijd en energie kost.

5.6.4 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

De woningbouwlocaties in Nijmegen kunnen opgedeeld worden in twee gebieden, de Vinex-locatie Waalsprong en binnenstedelijke woningbouw. Van de bouwlocaties is 12% in handen van de gemeente. Ongeveer de helft van de woningen zullen worden gebouwd in de Waalsprong. Hier wordt met een PPS-constructie¹⁰ gewerkt in de vorm van een Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij. De gemeente, projectontwikkelaars en corporaties werken in deze GEM samen aan de ontwikkeling van de Waalsprong. De gemeente heeft in de Waalsprong ongeveer 10% van de bouwgrond in handen. Ook in de binnenstedelijke locaties is de grondpositie van de gemeente beperkt. Het betreft hier vaak functieveranderingslocaties. Deze zijn over het algemeen in handen van een instelling of bedrijf die deze verkoopt aan de hoogste bidder. Dit is zelden de gemeente Nijmegen. De marktpartijen zijn meestal niet bereid om kavels uit te geven. Ze bouwen de woningen om te verkopen of te verhuren. Zij hebben ook geen stimulans om kavels uit te geven omdat Nijmegen een krappe woningmarkt kent. Dat wat gebouwd wordt, wordt ook verkocht.

Over de vraag naar vrije kavels vanuit de bevolking zijn de meningen verdeeld binnen de gemeente Nijmegen. Wanneer er kavels door de gemeente uit worden gegeven, kunnen burgers zich hierop inschrijven, waarna onder de inschrijvingen geloot wordt. In het project Smitjesland zijn 29 kavels uitgegeven. Hier waren veel inschrijvingen op, ondanks dat veel burgers ook terug schrokken van de hoge prijs. Dit duidt er volgens de beleidsmedewerker op dat er wel veel vraag is. Echter een project van een ontwikkelaar die ook vrije kavels aanbiedt is nog niet helemaal verkocht. De kavels zijn weliswaar duur maar dit geeft volgens de wethouder aan dat er niet zo heel veel vraag is naar kavels. Er is veel meer vraag naar woningbouw volgens de wethouder want op zijn spreekuur *'komen regelmatig mensen vragen wanneer een project af is, maar ik heb nog nooit iemand gehad die vroeg om een kavel'*

In Nijmegen moeten momenteel relatief veel huurwoningen gebouwd worden. Dit laat minder ruimte over voor particulier opdrachtgeverschap. Een ander beleidspunt dat van belang is, is dat er in Nijmegen gekozen wordt om compact te bouwen zodat het groen in de stad behouden kan worden. Particulier opdrachtgeverschap wordt minder geschikt gevonden voor compacte bouw.

Het is voor de gemeente Nijmegen lastig om een actief grondbeleid te voeren. Hiervoor zijn voldoende financiële middelen nodig. De financiële situatie in Nijmegen is momenteel goed, maar kan weinig hebben. Het voeren van een actief grondbeleid gaat toch gepaard met risico's.

¹⁰ In een PPS-constructie werken Publieke en Private partijen Samen. [FR]

5. 7 Conclusie

In hoofdstuk 5 is de informatie die verkregen zijn uit de deskresearch per gemeente weergegeven. Tevens zijn de antwoorden zoals die gegeven zijn tijdens de interviews systematisch gegroepeerd. Nu deze onderzoeks gegevens verzameld zijn, kunnen deze in het volgende hoofdstuk geanalyseerd worden.

ANALYSE



6

Hoofdstuk 6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de hypothesen getoetst aan de hand van de gegevens die uit de case study zijn verkregen. In de eerste twee paragrafen worden de verschillende hypothesen behandeld die aan de hand van de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie zijn afgeleid. In paragraaf drie worden de overige factoren behandeld, zowel de factoren die al voorspeld waren als de factoren die tijdens de interviews naar voren kwamen. Per hypothese wordt door middel van een tabel een schematisch overzicht gegeven waarin wordt vermeld of een verwachting is waargenomen bij de gemeenten en waar van toepassing wordt vermeld of dit van invloed is op het beleid. In deze tabellen zal dezelfde volgorde van gemeenten worden aangehouden als in het voorgaande hoofdstuk, zodat in één oogopslag kan worden gezien of er een relatie is. Per hypothese wordt vervolgens een conclusie gegeven. In de laatste paragraaf zal worden geconcludeerd welke factoren een sterke invloed hebben, welke factoren weinig invloed hebben en welke factoren geen invloed hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woning, waarmee uiteindelijk antwoord zal worden gegeven op de tweede onderzoeksvraag die als volgt geformuleerd is: *Welke factoren, die op basis van de theorie zijn voorspeld, kunnen in de praktijk worden waargenomen?*

6.1 De invloed van principaal-agentrelaties bij particulier opdrachtgeverschap

1. Gemeenten die de subsidieregeling van het Ministerie als motiverend ervaren zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap bouwen dan gemeenten die de subsidieregeling niet als motiverend ervaren.

De gemeente Emmen en Enschede geven aan dat de BLS-subsidie niet motiverend werkt omdat de subsidie, € 1600,- per woning boven de regionale drempel, niet voldoende is. Ze geven aan dat het bedrag te laag is en de drempel niet haalbaar. Beide gemeentes geven aan dat de subsidie niet de reden is om particulier opdrachtgeverschap te faciliteren. Deventer, Zwolle en Apeldoorn vinden dat € 1.600,- mooi is meegenomen, maar dat dergelijke financiële prikkels niet echt een rol spelen. Nijmegen is van mening dat de subsidie geen reden is om via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen.

Gemeente	Percentage particulier opdrachtgeverschap	Subsidie wordt als motiverend ervaren
Emmen	27 %	Nee
Apeldoorn	13,2%	Nee
Enschede	12,9%	Nee
Deventer	8,3%	Nee
Zwolle	3,7%	Nee
Nijmegen	3,1%	Nee

Tabel 6.1 Invloed subsidie

Conclusie

Over de hypothese zoals deze geformuleerd is, kan geen conclusie worden getrokken. Er blijkt immers geen variatie op de onafhankelijke variabele, de mate waarin de subsidie als motiverend wordt ervaren, te zijn. Opvallend is dat de huidige subsidieregeling door geen van de gemeenten als motiverend ervaren wordt en dus kan er bij de onderzochte gemeenten geconstateerd worden dat de subsidie geen invloed heeft op het beleid rond particulier opdrachtgeverschap of het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Dit terwijl de subsidie juist bedoelt is om gemeenten te stimuleren meer via particulier opdrachtgeverschap te bouwen

2. In gemeenten die in een provincie liggen met beleid om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, zullen relatief meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die in een provincie liggen zonder actief beleid voor particulier opdrachtgeverschap.

De provincie Drenthe heeft geen actief beleid om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. Voor Emmen speelt dit dan ook niet mee.

De provincie Overijssel heeft geen algemeen stimuleringsbeleid voor particulier opdrachtgeverschap maar in de prestatieafspraken met Enschede is wel een regeling opgenomen. Zwolle en Deventer hebben dan ook aangegeven dat de provincie geen algemeen beleid heeft voor particulier opdrachtgeverschap. Voor hen speelt het beleid van de provincie dan ook niet mee. De provincie heeft in de prestatieafspraken met de gemeente Enschede dus wél een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap opgenomen. In Enschede speelt dit niet mee bij de keuze om wel of geen kavels uit te geven. In de prestatieafspraken met Zwolle en Deventer is niet eenzelfde regeling opgenomen als bij Enschede.

De provincie Gelderland geeft in verschillende beleidsdocumenten aan dat zij particulier opdrachtgeverschap positief vindt. De provincie Gelderland probeert onder andere door middel van brochures gemeenten en andere geïnteresseerden te wijzen op de mogelijkheden en voordelen van particulier opdrachtgeverschap. Sinds kort heeft deze provincie een subsidieregeling voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Deze subsidie wordt niet aan de gemeenten, maar aan de collectieven verstrekt. De gemeente Apeldoorn gaf aan dat de subsidie van de provincie die aan collectieven wordt verstrekt wel stimulerend werkt, omdat dit bevestigt dat de provincie het beleid van Apeldoorn steunt. Het is voor Apeldoorn een stimulans om door te gaan. De gemeente Nijmegen was niet bekend met de subsidieregeling, mogelijk omdat deze regeling zeer recent bekend is gemaakt. Nijmegen gaf sterk aan dat het provinciale beleid rond particulier opdrachtgeverschap en de aandacht van de provincie voor particulier opdrachtgeverschap niet van invloed zijn op het gemeentelijke beleid.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Provincie heeft beleid voor particulier opdrachtgeverschap	Provinciaal beleid speelt volgens de respondent mee bij het gemeentelijke beleid
Emmen	27,2%	Nee	Nee
Apeldoorn	13,2%	Ja	Ja
Enschede	12,9%	Ja	Nee
Deventer	8,3%	Nee	Nee
Zwolle	3,9%	Nee	Nee
Nijmegen	3,1%	Ja	Nee

Tabel 6.2 Invloed provincie

Conclusie

Op basis van dit onderzoek kan de hypothese niet worden bevestigd. Er is variatie op de onafhankelijke variabele, de vraag of een provincie beleid heeft rond particulier opdrachtgeverschap, maar er is geen correlatie met de mate waarin er via particulier opdrachtgeverschap woningen worden gebouwd. Immers, in de hoge categorie heeft de provincie geen beleid en speelt dit ook niet mee, in de middencategorie hebben beide provincies beleid rond particulier opdrachtgeverschap, maar geeft Apeldoorn aan dat dit wel meespeelt heeft, terwijl Enschede aangeeft dat dit niet meespeelt. In de lage categorie geven de gemeenten aan dat provinciaal beleid niet meespeelt, ook de gemeente waarvan de provincie wél specifiek beleid heeft voor particulier opdrachtgeverschap. Er kan geen correlatie worden gevonden tussen het wel of niet hebben van provinciaal beleid voor particulier opdrachtgeverschap en de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Het lijkt er dus op dat provinciaal beleid weinig tot geen invloed heeft op de mate waarin er in particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt.

3. In een gemeente waar de wethouder en de gemeenteraad positief staan tegenover particulier opdrachtgeverschap zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar de wethouder en de gemeenteraad neutraal of negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staan.

Zowel in Emmen, Enschede, Zwolle en Apeldoorn staan de wethouders positief tegenover particulier opdrachtgeverschap. Dit was in Enschede en Zwolle het sterkst. De wethouders in Enschede en Zwolle gaven beiden aan dat burgers recht hebben op inspraak in hun woning. Tijdens het interview in Zwolle werd aangegeven dat nu nog de effecten uit beleid van voorgaande jaren doorwerken. In het verleden werd het beleid voornamelijk gericht op kwantiteit en is er veel via projectontwikkeling gebouwd. In de toekomst wordt er meer in particulier opdrachtgeverschap gebouwd.

De gemeenteraad, de wethouder en de ambtenaren in Enschede zijn door de ervaringen in Roombeek erg enthousiast over particulier opdrachtgeverschap. In Apeldoorn werd aangegeven

dat de raad achter het gevoerde beleid staat. In Zwolle is er vanuit de gemeenteraad niet specifiek aandacht voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeenteraad in Emmen legt op dit moment meer de nadruk op het behalen van de groeidoelstelling en niet op particulier opdrachtgeverschap. In Deventer stond de wethouder niet specifiek positief of negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap. Er werd aangegeven dat het niet een politiek issue was in de raad. In Nijmegen werd het sterkste aangegeven dat politiek gezien particulier opdrachtgeverschap geen onderwerp is. De wethouder gaf aan particulier opdrachtgeverschap momenteel niet als belangrijk te ervaren voor het woningbouwbeleid.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Houding Wethouder ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap	Houding Raad ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap
Emmen	27,2%	Positief	Neutraal
Apeldoorn	13,2%	Positief	Positief
Enschede	12,9%	Positief	Positief
Deventer	8,3%	Neutraal	Neutraal
Zwolle	3,9%	Positief	Neutraal
Nijmegen	3,1%	Negatief	Neutraal

Tabel 6.3 Invloed bestuur

Conclusie

De gemeenten in de hoogste en de middencategorie hebben allemaal een wethouder die positief staat tegenover particulier opdrachtgeverschap. In de lage categorie is het opvallend dat in Zwolle de houding van de wethouder wel positief is, maar er momenteel toch niet veel in particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt. Echter wanneer hierbij meegenomen wordt dat is aangegeven dat men nog met het beleid van voorgaande jaren te maken heeft, dan lijkt dit in Zwolle meer bepalend te zijn dan de houding van de huidige wethouder. Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de houding van de wethouder ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap een sterke factor is bij de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap woningen worden gebouwd.

De houding van de raad lijkt minder bepalend. Alleen in de middencategorie staan de betrokken raden positief tegenover particulier opdrachtgeverschap. In de hoge en lage categorie staan de raden neutraal tegenover particulier opdrachtgeverschap. Er kan op basis van het bovenstaande niet geconcludeerd worden of er een directe relatie is tussen een neutrale of positieve houding van de raad en de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Het lijkt er derhalve op dat de houding van de raad geen invloed heeft op de mate waarin via particulier opdrachtgeverschap woningen worden gebouwd. Dan zou je immers verwachten dat de raad in de hoge categorie ook positief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat. Doordat er geen raad is die expliciet negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat, kan er geen uitspraak worden gedaan over de gevolgen hiervan voor particulier opdrachtgeverschap. Hierdoor kan er geen eenduidige conclusie getrokken over deze hypothese.

4. In gemeenten waar ambtenaren de mogelijkheden hebben voor het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap en hier positief tegenover staan, zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

In Enschede, Emmen, Apeldoorn en Zwolle vertelden de beleidsmedewerkers dat zij positief tegenover particulier opdrachtgeverschap stonden en dat zij binnen de gemeente ook de mogelijkheden hebben om beleid rondom particulier opdrachtgeverschap te maken. Zowel in Nijmegen en Deventer werd aangegeven dat er vanuit de ambtenaren wel een voorstel is geweest om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, maar dat het voorstel werd afgewezen door de wethouder en de raad.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Ambtenaar heeft de mogelijkheid particulier opdrachtgeverschap te bevorderen	Ambtenaar staat positief tegenover particulier opdrachtgeverschap
Emmen	27,2%	Ja	Ja
Apeldoorn	13,2%	Ja	Ja
Enschede	12,9%	Ja	Ja
Deventer	8,3%	Nee	Ja
Zwolle	3,9%	Ja	Ja
Nijmegen	3,1%	Nee	Ja

Tabel 6.4 Invloed ambtenaar

Conclusie

De ambtenaren in zowel de gemeenten in de middencategorie als in de hoge categorie gaven aan de mogelijkheid te hebben om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen. In de lage categorie werd door twee ambtenaren aangegeven dat zij niet de mogelijkheden hebben om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen. In eerste instantie lijkt er dus een verband te zitten. De ambtenaren in de lage categorie gaven echter aan dat de ambtelijke initiatieven door de wethouder of de raad niet goedgekeurd werden. Het is dus een bestuurlijke beslissing. De relatie tussen de mogelijkheid om het beleid te beïnvloeden en particulier opdrachtgeverschap wordt dus niet bepaald door mogelijkheden in de zin van de gebruikte theorie, zoals voldoende ambtelijke capaciteit, maar door het bestuur van de gemeente. De hypothese kan op basis van dit onderzoek dan ook niet worden bevestigd. De mogelijkheden van de ambtenaar lijken geen rol te spelen.

Alle ambtenaren stonden positief tegenover particulier opdrachtgeverschap. Er is op dit gedeelte van de hypothese dus geen variatie, waardoor er geen conclusie te trekken is over de relatie tussen de houding van de ambtenaar ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap en het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Er zijn immers geen

gegevens bekend over de effecten van een ambtenaar die negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat.

6.2 Transactiekosten bij particulier opdrachtgeverschap

- 5. In gemeenten die verwachten veel extra transactiekosten te maken bij kaveluitgifte aan particulieren in vergelijking tot kaveluitgifte aan marktpartijen zullen minder huizen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die weinig of geen extra kosten verwachten te maken.**

In Emmen en in Enschede werd aangegeven dat kaveluitgifte aan particulieren weliswaar iets meer tijd kost, maar dat bij ontwikkeling van een locatie door een projectontwikkelaar eerst moet onderhandeld wat vaak ook tijdrovend is. Er wordt niet veel verschil verwacht. Deventer, Zwolle en Apeldoorn gaven aan dat kaveluitgifte meer tijd kost maar dat dit niet meespeelt. Voor deze gemeenten speelt een kostenafweging bij de uitgifte van kavels niet mee. De gemeente Zwolle kan zich voorstellen dat een kostenafweging in het verleden wel heeft meegewogen.

In Nijmegen gaat men er van uit dat kaveluitgifte aan particulieren meer tijd en inspanningen kost.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Verwacht veel extra transactiekosten bij kaveluitgifte	Speelt volgens de respondent mee bij het huidige beleid
Emmen	27,2%	Nee	Nee
Apeldoorn	13,2%	Ja	Nee
Enschede	12,9%	Nee	Nee
Deventer	8,3%	Ja	Nee
Zwolle	3,9%	Ja	Nee
Nijmegen	3,1%	Ja	Ja

Tabel 6.7 Invloed kosten kaveluitgifte

Conclusie

Wanneer alleen naar de verwachting van extra transactiekosten wordt gekeken, valt op dat alle gemeenten in de lage categorie extra kosten verwachten en dat deze verwachting in de middencategorie varieert. De gemeente in de hoogste categorie verwacht geen extra kosten. Op basis hiervan lijkt het er in eerste instantie op dat er een relatie is tussen de verwachte transactiekosten en de mate waarin er via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd.

Echter, van alle zes gemeenten geeft alleen Nijmegen aan dat extra transactiekosten bij kaveluitgifte meespeelt bij de huidige keuze om meer of minder via particulier opdrachtgeverschap woningen te laten bouwen. De andere gemeenten verwachten of geen extra kosten, of het speelt niet mee bij het huidige beleid. Zwolle geeft aan dat een kostenafweging in het verleden wellicht wel meegespeeld heeft, echter dit is niet zeker. Voor het huidige beleid

speelt het volgens de gemeente Zwolle echter geen rol. De redenering van de hypothese dat verwachte extra kosten tot een beleid zou leiden waarin minder via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd lijkt op basis van de antwoorden dan ook niet volledig op te gaan. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de verwachte extra kosten slechts beperkt meespelen bij particulier opdrachtgeverschap.

6. In gemeenten die weinig of geen extra transactiekosten verwachten bij de uitgifte en handhaving van bouwvergunningen voor via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten die veel extra kosten verwachten.

Voor deze hypothese geldt voor de gemeente Emmen en de gemeente Enschede hetzelfde als voor de eerste hypothese. Ze verwachten wel dat losse bouwaanvragen meer tijd kosten dan de aanvraag van één bouwvergunning voor een heel project, maar dat dit wordt gecompenseerd doordat je bij kaveluitgifte eisen aan de bouwwerken kunt stellen waaraan voldaan moet worden, terwijl bij projectontwikkelaars lang moet worden onderhandeld over wat er wordt gebouwd. Zij verwachten dus weinig extra kosten.

Deventer, Zwolle en Apeldoorn verwachten wel extra kosten omdat aparte bouwvergunningen moeten worden afgegeven, echter dit speelt eveneens niet mee bij de keuze om wel of geen kavels uit te geven. Ook hiervoor geldt in Zwolle dat men het zich kan voorstellen dat dit in het verleden wel heeft meegespeeld.

In Nijmegen wordt verwacht dat de vergunningaanvraag bij particulier opdrachtgeverschap meer tijd kost.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Verwacht veel extra transactiekosten bij vergunningen	Speelt mee bij het beleid
Emmen	27,2%	Nee	Nee
Apeldoorn	13,2%	Ja	Nee
Enschede	12,9%	Nee	Nee
Deventer	8,3%	Ja	Nee
Zwolle	3,9%	Ja	Nee
Nijmegen	3,1%	Ja	Ja

Tabel 6.8 Invloed kosten bouwvergunning

Conclusie

Voor deze hypothese geldt eigenlijk exact hetzelfde als voor de verwachte extra kosten bij kavel uitgifte. Wanneer alleen naar de verwachting van extra transactiekosten wordt gekeken, valt op dat alle gemeenten in de lage categorie extra kosten verwachten en dat deze verwachting in de middencategorie varieert. De gemeente die in de hoge categorie valt, blijkt ook hier geen extra kosten te verwachten. Hier lijkt het er in eerste instantie dus ook op dat er een relatie is tussen

de verwachte transactiekosten en de mate waarin er via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Echter, weer geeft alleen Nijmegen aan dat extra transactiekosten bij kaveluitgifte mee speelt bij de huidige keuze om meer of minder via particulier opdrachtgeverschap woningen te laten bouwen. De andere gemeenten zeggen geen extra kosten te verwachten of dat dit niet meespeelt bij het huidige beleid. Ook hier sluit Zwolle niet uit dat deze afweging in het verleden heeft meegespeeld, maar in het huidige beleid speelt het volgens de respondenten niet mee. De redenering van de hypothese dat verwachte extra kosten tot een beleid leidt waarin minder via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd lijkt op basis van de antwoorden ook hier niet op te gaan in de huidige praktijk. Doordat echter Zwolle aangeeft dat het in het verleden wellicht wel heeft meegespeeld en Nijmegen aangeeft dat het nu meespeelt, kan niet worden geconcludeerd dat het helemaal geen invloed heeft. De verwachting omtrent extra kosten lijken derhalve maar beperkt mee te spelen.

7. In gemeenten waar relatief veel woningen op korte termijn moeten worden opgeleverd zullen relatief minder woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

In de periode 2000-2005 zijn er in Emmen ruim 2900 woningen gebouwd, in Apeldoorn ruim 3000 woningen, in Nijmegen bijna 3300 woningen, in Deventer ruim 3300 woningen, in Zwolle iets meer dan 4100 woningen en in Enschede ruim 4400 woningen.

Zowel Emmen als Enschede hebben voor de aankomende jaren een vergelijkbare bouwopgave. Emmen wil 3700 woningen in 5 jaar toevoegen, ongeveer 750 per jaar. Enschede streeft naar 800 woningen per jaar. In Enschede wordt niet verwacht dat bouwen via een ontwikkelaar sneller gaat of meer zekerheid biedt. In Emmen verwacht men wel dat er via projectontwikkeling beter kan sturen op productie, dit speelt echter niet sterk mee bij de keuze om kavels uit te geven. Tussen 2005 en 2010 worden in Apeldoorn 6000 woningen gebouwd, gemiddeld dus 1000 per jaar. In Apeldoorn wordt weinig verschil verwacht tussen particulier opdrachtgeverschap en projectontwikkeling qua bouwtempo of de zekerheid om te realiseren. Dit speelt dan ook niet mee bij kaveluitgifte. In Deventer worden 500 woningen per jaar toegevoegd. Hier wordt weinig verschil in bouwtempo verwacht, en dit speelt dan ook niet mee. In Zwolle worden in de periode 2005-2010 4.450 woningen gebouwd worden, gemiddeld dus 750 per jaar. Ook in Zwolle wordt weinig verschil verwacht in bouwtempo en zekerheid van realisatie tussen particulier opdrachtgeverschap en projectmatige bouw. Dit speelt niet mee. In Nijmegen is men er sterk van overtuigd dat particulier opdrachtgeverschap vertragend werkt om de 7740 woningen te bouwen voor 2010. Gemiddeld zijn dit ongeveer 1300 woningen per jaar.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Gebouwde woningen 2000-2005	Aantal te bouwen woningen 2006-2010 ¹¹	Speelt volgens de respondent mee bij kaveluitgifte
Emmen	27,2%	2976	3700	Nee
Apeldoorn	13,2%	3082	5000	Nee
Enschede	12,9%	4472	4000	Nee
Deventer	8,3%	3344	2500	Nee
Zwolle	3,9%	4106	3700	Nee
Nijmegen	3,1%	3276	6500	Ja

Tabel 6.9 Invloed bouwopgave

Conclusie

Er zit veel variatie in het aantal gebouwde woningen. Er zit geen directe correlatie tussen deze aantallen en het percentage particulier opdrachtgeverschap. Weliswaar is de gemeente met het hoogste percentage particulier opdrachtgeverschap in de periode 2000-2005 ook de gemeente met het laagste aantal gebouwde woningen, maar in de middencategorie zit er een groot verschil tussen de aantallen gebouwde woningen terwijl er een klein verschil in het percentage particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast valt de gemeente die de meeste woningen gebouwd heeft in de periode waarover het percentage particulier opdrachtgeverschap is bepaald, in de middencategorie. Wanneer de hypothese volledig juist zou zijn, zou je verwachten dat de gemeente met het hoogste aantal gebouwde woningen (Enschede), een laag percentage particulier opdrachtgeverschap zou hebben, en niet in de middencategorie zou vallen. In de laagste categorie lijkt er ook geen relatie te zijn, immers de gemeente binnen deze categorie met het laagste aantal gebouwde woningen is ook de gemeente met het laagste percentage particulier opdracht. Opvallend is wel dat Zwolle heeft aangegeven dat bij de beleidsvorming in het verleden het aantal te bouwen woningen waarschijnlijk wel heeft meegespeeld. Het voorgaande beleid speelt nu nog mee bij het huidige percentage particulier opdrachtgeverschap.

Ook voor de in de toekomst te bouwen woningen lijkt de bouwopgave niet mee te spelen. Hier is eveneens veel variatie in het aantal te bouwen woningen, met nauwelijks een correlatie met de percentages particulier opdrachtgeverschap. De meeste gemeenten gaven ook aan dat de bouwopgave niet meespeelt bij kaveluitgifte. De gemeente Nijmegen geeft als enige aan dat bij het huidige beleid de bouwopgave meespeelt, terwijl dit ook de gemeente is die in de aankomende jaren substantieel meer moet bouwen dan de andere gemeenten.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de hypothese op basis van de cijfers niet volledig kan worden bevestigd. Echter doordat twee gemeenten in de laagste categorie aangeven dat of in het verleden of nu de bouwopgave meespeelt kan niet worden geconcludeerd dat de bouwopgave helemaal niet meespeelt. Er wordt geconcludeerd dat de bouwopgave beperkt lijkt mee te spelen.

¹¹ Omdat de aantallen in de verschillende beleidsnota's en gesprekken werden gegeven over verschillende perioden, soms van 2005-2009, dan weer van 2006-2010, is gekeken naar het gemiddeld aantal woningen per jaar. Dit is vermenigvuldigd met 5 jaren om vergelijkbare cijfers te krijgen.

8. In gemeenten waar in het verleden al vaker kavels voor particulier opdrachtgeverschap uitgegeven werden zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten die in het verleden voornamelijk kavels uitgegeven hebben aan marktpartijen.

Tijdens het onderzoek bleek dat alle gemeenten ervaring hebben met zowel projectontwikkeling als met particulier opdrachtgeverschap. De ene gemeente had hier echter meer ervaring mee dan de andere. Daarnaast werd er door verschillende gemeenten aangegeven dat goede ervaringen met particulier opdrachtgeverschap of projectontwikkeling een reden was om hier mee door te gaan.

Zowel in Emmen als in Enschede werd aangegeven dat goede ervaringen met particulier opdrachtgeverschap aanleiding zijn om hier mee door te gaan. In Emmen werd aangegeven dat de gemeente ingesteld is op het uitgeven van kavels en behandelen van aparte bouwaanvragen. In Enschede werd aangegeven dat de goede ervaringen in Roombeek er aan bijgedragen hebben dat het huidige beleid gericht is op particulier opdrachtgeverschap. Iets wat mede ondersteund werd door een aantal minder goede ervaringen met ontwikkelaars. In Zwolle en Apeldoorn zijn de contacten met ontwikkelaars wisselend. Er werd niet specifiek aangegeven of dit meespeelde.

In Nijmegen zijn de contacten met de ontwikkelaars prima. Er is weinig ervaring met kaveluitgifte. In Deventer werd aangegeven dat de projectontwikkelaars ook gevarieerd bouwen, waardoor de burgers toch de gewenste woning kunnen kiezen.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Goede ervaring met:	Reden om op zelfde manier door te gaan
Emmen	27,2%	particulier opdrachtgeverschap	Ja
Apeldoorn	13,2%	Beiden	Niet specifiek
Enschede	12,9%	particulier opdrachtgeverschap	Ja
Deventer	8,3%	Projectontwikkeling	Ja
Zwolle	3,9%	Beiden	Niet specifiek
Nijmegen	3,1%	Projectontwikkeling	Ja

Tabel 6.10 Invloed ervaring

Conclusie

Over de hypothese zoals deze letterlijk geformuleerd is kan geen uitspraak worden gedaan omdat in elke gemeente zowel via projectontwikkeling als via particulier opdrachtgeverschap gebouwd is. Goede ervaringen met één van beide bouwvormen lijkt wel mee te spelen. Immers de gemeenten die goede ervaringen hebben met particulier opdrachtgeverschap hebben zien dit als een reden om hier mee door te gaan, terwijl de gemeenten die goede ervaringen hebben met

projectontwikkeling dit juist als een reden zien om hier mee door te gaan. De gemeenten die met beiden goede ervaringen hebben, willen ook met beiden door gaan.

6.3 Overige factoren die meespelen bij particulier opdrachtgeverschap

9. In een gemeente die relatief veel grond in eigendom heeft zal meer via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in een gemeente die relatief weinig grond in eigendom heeft.

Een van de redenen die zowel in Emmen als in Enschede werden aangegeven als oorzaak dat de BLS-drempel niet wordt gehaald is dat beide gemeenten wel meer kavels willen uitgeven, maar door gebrek aan eigen grond niet kunnen uitgeven. De meeste projectontwikkelaars willen geen kavels uitgeven. In Apeldoorn werd ook aangegeven dat zij wel meer willen bouwen, maar dat ook zij dat niet kunnen omdat er niet voldoende grond is. In Zwolle verwacht men dat er meer via particulier opdrachtgeverschap gebouwd gaat worden, omdat in Stadshagen 2 meer grond in handen van de gemeente is. De huidige situatie is onder andere het gevolg van een beperkte grondpositie in het verleden. Nijmegen gaf aan weinig grond te hebben, maar dat, wanneer ze wel grond hadden gehad, dit niet ingezet zou worden voor particulier opdrachtgeverschap. Deventer heeft wel voldoende grond, maar zet dit niet specifiek in voor particulier opdrachtgeverschap

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Perceptie gemeente over huidige grondpositie
Emmen	27,2%	Voldoende
Apeldoorn	13,2%	Onvoldoende
Enschede	12,9%	Onvoldoende
Deventer	8,3%	Voldoende
Zwolle	3,9%	Onvoldoende
Nijmegen	3,1%	Onvoldoende

Tabel 6.5 Invloed grondpositie

Conclusie

Op basis van het onderzoek kan in eerste instantie geconcludeerd worden dat er geen sterke relatie lijkt te bestaan tussen de grondpositie van de gemeente en het percentage in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. De gemeente in de hoge categorie geeft aan voldoende grond te hebben. De gemeenten in de middencategorie geven aan onvoldoende grond te hebben, maar bouwen toch redelijk veel via particulier opdrachtgeverschap. Bij de gemeenten in de lagere categorie geeft Deventer aan wel voldoende grond te hebben, maar dit niet in te zetten voor particulier opdrachtgeverschap, Nijmegen geeft aan onvoldoende grond te hebben,

maar wanneer zij wel voldoende grond hadden dit ook niet in te zetten en Zwolle geeft aan in de toekomst meer grond beschikbaar te hebben, waardoor er meer via particulier opdrachtgeverschap gebouwd gaat worden.

Een sterke grondpositie alleen is dus niet voldoende om een hoog percentage particulier opdrachtgeverschap te bereiken. Als dit het geval zou zijn, dan zou in Deventer nog steeds veel via particulier opdrachtgeverschap gebouwd moeten worden, en in Apeldoorn en Enschede een stuk minder. Uit de antwoorden van de gemeenten kan wel geconcludeerd worden dat onvoldoende grond een reden is om niet in de gewenste mate via particulier opdrachtgeverschap te kunnen laten bouwen. Een goede grondpositie is volgens de gemeenten wel een voorwaarde om veel via particulier opdrachtgeverschap te kunnen bouwen. Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de grondpositie beperkt meespeelt. Het is immers volgens de gemeenten een noodzakelijke voorwaarde om veel via particulier opdrachtgeverschap te kunnen bouwen, maar het is geen voldoende voorwaarde om relatief veel woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen.

10. In gemeenten waar vanuit de bevolking actieve vraag is naar kavels zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar vanuit de bevolking geen actieve vraag is naar kavels.

In Emmen en Enschede werd aangegeven dat de (vroegere) wachtlijst een reden was om vrije kavels uit te geven. In Enschede draagt de snelheid waarmee kavels verkocht worden er aan bij het huidige beleid voort te zetten. In Apeldoorn en Zwolle zijn de vraag naar variatie in woningbouw en kavels redenen om in het beleid meer aandacht te besteden aan particulier opdrachtgeverschap. In Zwolle werd aangegeven dat in het verleden meer gericht werd op aantallen woningen, nu wordt er meer gekeken naar wat de bevolking wil. Het aanbod van de kavels wordt in Zwolle aangepast aan de vraag. In Deventer is niet bekend wat de vraag vanuit de bevolking naar kavels is, er werd wel aangegeven dat particulier opdrachtgeverschap niet sterk onder de inwoners leeft. In Nijmegen werd aangegeven dat er bijna geen vraag is vanuit de bevolking.

Gemeente	Gemiddeld percentage particulier opdrachtgeverschap 2000-2005	Vraag vanuit de bevolking
Emmen	27,2%	Ja
Apeldoorn	13,2%	Ja
Enschede	12,9%	Ja
Deventer	8,3%	Nee
Zwolle	3,9%	Ja
Nijmegen	3,1%	Nee

Tabel 6.6 Invloed vraag vanuit bevolking

Conclusie

De gemeenten met een hoog en een gemiddeld percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen, zijn ook gemeenten waar de vraag naar vrije kavels bekend is. Weliswaar wordt in de lage categorie door Zwolle ook aangegeven dat de vraag vanuit de bevolking een reden is dat het beleid meer op particulier opdrachtgeverschap en vrije kavels wordt gericht. Zwolle gaf echter ook aan dat hier in het verleden minder rekening mee werd gehouden en dat dat beleid nog doorwerkt bij het nu nog lage percentage particulier opdrachtgeverschap. In de toekomst zal Zwolle door het inspelen op de vraag van de bevolking waarschijnlijk in de middencategorie gaan vallen.

De gestelde hypothese kan daarom op basis van de gegevens van dit onderzoek worden bevestigd, de vraag vanuit de bevolking blijkt een belangrijke factor te zijn.

Inkomenspolitiek

Tijdens de interviews werd bij zowel Emmen, Enschede als Apeldoorn aangegeven dat er meer via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt, omdat dit hogere inkomens zou trekken. Dit zijn de gemeenten die in de midden en hoge categorie vallen. In de Woonvisie van Zwolle werd aangegeven dat er een tekort is aan woningen in hogere inkomensgroepen en dat vrije kavels voor deze inkomensgroep geschikt zouden zijn. Nijmegen daarentegen gaf aan dat er relatief veel huurwoningen gebouwd moeten worden. In Deventer wordt getracht om voor alle inkomens te bouwen. Inkomenspolitiek speelt daar niet mee bij de keuze om wel of geen particulier opdrachtgeverschap te faciliteren.

Op basis van de gesprekken blijkt dat inkomenspolitiek bij gemeenten een belangrijke rol speelt bij de keuze om wel of geen kavels aan te bieden. Immers alle gemeenten in de hoge en middencategorie geven aan dat particulier opdrachtgeverschap een manier is om de gewenste hoge inkomens naar de gemeente te trekken.

Bouwlocatie

In Zwolle, Deventer en Nijmegen werd aangegeven dat er ook veel op inbreidingslocaties wordt gebouwd. Alle drie de gemeenten gaven aan dat deze locaties niet geschikt werden bevonden voor particulier opdrachtgeverschap, omdat vanwege de dure grond er in hoge dichtheden moet worden gebouwd. Dit zijn ook de drie gemeenten die in een laag percentage particulier opdrachtgeverschap hebben. In Emmen gaf Wooncom aan dat particulier opdrachtgeverschap op binnenstedelijke herstructureringslocaties niet uit kan, omdat de grond hierdoor te duur wordt.

De mate waarin op inbreidingslocaties wordt gebouwd lijkt mee te spelen bij het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Op het moment dat er veel op inbreidingslocaties moet worden gebouwd, zal er minder via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd.

6.4 Conclusie

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag '*welke factoren, die op basis van de theorie zijn voorspeld, kunnen in de praktijk worden waargenomen?*'. Dit zal worden gedaan aan de hand van de indeling 'factoren die particulier opdrachtgeverschap sterk beïnvloeden', 'factoren die particulier opdrachtgeverschap beperkt of niet beïnvloeden' en 'factoren waarover geen eenduidige conclusie mogelijk is'. Tijdens het onderzoek zijn zoals hiervoor is gebleken twee extra factoren naar voren gekomen die invloed hebben op de mate waarin er via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Ook deze zullen bij de eerste categorie worden ingedeeld.

Factoren die particulier opdrachtgeverschap sterk beïnvloeden

De houding van de wethouder blijkt een sterke invloed te hebben op het percentage in particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Wanneer de wethouder positief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat, zullen er meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden.

De vraag naar kavels in de gemeente is een factor die sterk meespeelt bij particulier opdrachtgeverschap. Op het moment dat er vanuit de bevolking actieve vraag is naar kavels, zal de gemeente meer kavels aanbieden.

Wanneer gemeenten *goede ervaringen* hebben met particulier opdrachtgeverschap, zijn zij geneigd dit in de toekomst te blijven doen. Zijn de ervaringen met projectontwikkeling juist goed, dan zijn gemeenten geneigd hier bij te blijven.

Inkomenspolitiek blijkt een belangrijke factor om juist wel of geen kavels aan te bieden. Ook de *bouwlocatie* speelt mee bij de keuze om wel of niet via particulier opdrachtgeverschap te bouwen. Bij particulier opdrachtgeverschap wordt vaak gedacht aan ruime kavels met een vrijstaand huis erop, iets wat minder geschikt wordt gevonden voor inbreidingslocaties en lagere inkomens. Wanneer er veel op inbreidingslocaties moet worden gebouwd, werkt dit negatief op het percentage in particulier opdrachtgeverschap. Inbreidingslocaties worden door de gemeenten als niet geschikt bevonden voor particulier opdrachtgeverschap.

Voor een aantal gemeenten is het beleid om hogere inkomens voor (een deel van) de gemeente aan te willen trekken een reden om particulier opdrachtgeverschap te faciliteren.

Factoren die particulier opdrachtgeverschap beperkt meespelen

De *grondpositie van gemeenten* heeft slechts een beperkte invloed op het percentage particulier opdrachtgeverschap. Op het moment dat de gemeente voldoende grond heeft, betekend dit niet automatisch dat er relatief veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Door verschillende gemeenten werd wel aangegeven dat een beperkte grondpositie een oorzaak is van een minder hoog percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Een goede grondpositie wordt door gemeenten dus wel als voorwaarde gezien om relatief veel via particulier opdrachtgeverschap te kunnen bouwen.

Verwachte hogere transactiekosten bij kaveluitgifte en *verwachte hogere transactiekosten bij de uitgifte van bouwvergunningen* lijken niet sterk mee te spelen. Bijna alle gemeenten gaven

aan dat dit niet meespeelt bij de vorming van beleid. De enige uitzondering daarop was Nijmegen.

Het *beleid van de provincie* blijkt slechts beperkt mee te spelen. Slechts drie van de zes gemeenten gaven aan dat de provincie beleid had. Hiervan gaf slechts één gemeente aan dat dit het beleid beïnvloed. Het was bovendien voor Apeldoorn een reden om door te gaan met het gevoerde beleid, niet om er alsnog mee te starten.

Het aantal *te bouwen woningen* lijkt op basis van dit onderzoek in eerste instantie niet mee te spelen. Op basis van het aantal gebouwde woningen in de afgelopen periode is er geen correlatie tussen de woningaantallen en het percentage particulier opdrachtgeverschap. Ditzelfde geldt voor het te bouwen aantal woningen. Bijna alle gemeenten gaven ook aan dat de bouwopgave niet meespeelt. Opvallend is dat de gemeente met de hoogste bouwopgave voor de komende periode ook de gemeente is die aangeeft dat de bouwproductie meespeelt en de gemeente met het op één na laagste percentage particulier opdrachtgeverschap aangeeft dat dit in het verleden wél heeft meegespeeld. Daarom lijkt het erop dat de bouwopgave maar beperkt meespeelt.

Factoren die particulier opdrachtgeverschap niet beïnvloeden

De *mogelijkheid van ambtenaren* om particulier opdrachtgeverschap te beïnvloeden blijkt zeer gering te zijn. Hier lijkt de houding van de wethouder en de raad bepalend te zijn, initiatieven vanuit de ambtenarij zijn bij dezelfde gemeenten niet doorgegaan als de gemeenten waar zowel wethouder als raad niet positief tegenover particulier opdrachtgeverschap stonden.

De *subsidieregeling* van de rijksoverheid heeft geen invloed op het beleid van de onderzochte gemeenten om wel of geen kavels uit te geven. De regeling wordt niet als stimulerend ervaren en heeft dus ook geen effect.

Factoren zonder eenduidige conclusie

De *houding van de raad* lijkt een beperkte invloed te hebben. Echter doordat er geen enkele gemeente is onderzocht met een raad die expliciet tegen particulier opdrachtgeverschap is, is er geen eenduidige conclusie te trekken.

Op basis van dit onderzoek is niet te bepalen of de *houding van een ambtenaar* meespeelt, aangezien alle ambtenaren aangaven in principe positief te staan tegenover particulier opdrachtgeverschap.

Met het bepalen van de beïnvloedende factoren door middel van de toetsing van de hypothesen met de gegevens uit de case studies, is de tweede fase van dit onderzoek afgerond. In het volgende hoofdstuk zullen aan de hand van de gevonden factoren aanbevelingen worden gedaan.

AANBEVELINGEN EN BEVINDINGEN



7

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen en bevindingen

In de eerste twee paragrafen zullen aanbevelingen worden gedaan aan het Ministerie hoe zij gemeenten effectief kan beïnvloeden, waarmee antwoord gegeven wordt op de laatste deelvraag, namelijk Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de in de praktijk waargenomen beïnvloedende factoren worden gedaan?

Bij het doen van de aanbevelingen wordt rekening gehouden met de bevindingen uit het onderzoek. In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke factoren in meer of mindere mate invloed hebben op het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. De aanbevelingen zullen worden ingedeeld naar de mate waarin een factor invloed heeft op het percentage particulier opdrachtgeverschap. In de conclusie van het vorige hoofdstuk is aangegeven dat over de houding van de raad en de houding van ambtenaren geen eenduidige conclusies mogelijk zijn. Omdat er geen eenduidige conclusie mogelijk is, worden er geen aanbevelingen gedaan.

In de conclusie zal antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek: Met welke maatregelen kan het Ministerie van VROM gemeenten stimuleren het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen te verhogen? Hierbij zal gekeken worden naar de aanbevelingen.

7.1 Factoren die particulier opdrachtgeverschap sterk beïnvloeden

Houding van de wethouders

Uit het onderzoek blijkt dat de houding van de wethouders ten opzichte van particulier opdrachtgeverschap een sterke rol speelt bij het percentage particulier opdrachtgeverschap. Zoals Neelen aangeeft kan door het verstrekken van informatie getracht worden de belangen van de agent meer overeen te laten komen met die van de principaal (Neelen, 1994). De houding van de wethouder wordt voor een groot deel bepaald door informatie die zij beschikbaar hebben. Tijdens het onderzoek kwam onder andere naar voren dat veel wethouders nog steeds denken dat particulier opdrachtgeverschap voor welgestelde burgers is en dat collectief particulier opdrachtgeverschap lastig of ingewikkeld is. Door juiste informatie kunnen deze vooroordelen weggenomen worden. De rijksoverheid heeft wel informatie beschikbaar op websites en via brochures maar blijkt dat dit niet voldoende. Daarom wordt aanbevolen om rechtstreeks met wethouders in gemeenten waar weinig in particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt te communiceren en ze enthousiast te maken voor particulier opdrachtgeverschap. Bijvoorbeeld door de accounts¹² die al bij het Ministerie van VROM aanwezig zijn, aandacht te laten besteden aan dit onderwerp.

¹² Bij de directie Stad en Regio van het Ministerie van VROM zijn regioaccounts aanwezig. Zij hebben direct contact met de provincie, gemeenten en corporaties uit de betreffende regio over het beleid van het ministerie

Vraag naar kavels

De gemeenten die een actief beleid voor particulier opdrachtgeverschap (willen gaan) voeren gaven allemaal aan dat zij dit deden omdat er vanuit de burgers vraag is naar kavels. De gemeenten die minder of geen actief beleid voeren voor particulier opdrachtgeverschap gaven aan dat er geen actieve vraag vanuit de bevolking was of dat de lokale vraag niet bekend was. Landelijk geeft de rijksoverheid aan dat er vraag is vanuit de bevolking, echter het is belangrijk dat er lokaal vraag is. Er wordt dan ook aanbevolen om niet alleen landelijk onderzoek te doen naar de vraag naar particulier opdrachtgeverschap, maar ook lokaal. Wanneer deze vraag bekend is kan de overheid naar de betreffende lokale overheden communiceren dat er wel of geen vraag is vanuit de lokale bevolking.

Daarnaast is het voorstelbaar dat in sommige gemeenten, bijvoorbeeld doordat er zelden kavels uitgegeven worden, de bevolking niet verwacht dat de gemeente eerder bereid is om kavels uit te geven wanneer er meer vraag is. De rijksoverheid kan via bijvoorbeeld een informatiecampagne burgers stimuleren bij de gemeente naar kavels te vragen. Een sterke vraag vanuit de lokale bevolking zal, gezien de uitkomsten van dit onderzoek, leiden tot een sterker aanbod van kavels.

Ervaringen uit het verleden

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten die al ervaring hebben met particulier opdrachtgeverschap, meer geneigd zijn om kavels uit te geven via particulier opdrachtgeverschap. Hieruit blijkt dat het belangrijk is voor gemeenten om hier ervaring mee op te doen. Dit omdat zo onzekerheid wordt weggenomen. Onzekerheid is volgens de transactiekostentheorie een factor die de hoogte van de kosten bepaalt. Er wordt derhalve aanbevolen om gemeenten die nog geen ervaring hebben met particulier opdrachtgeverschap sterker te stimuleren deze ervaring te krijgen. Bijvoorbeeld door ook kleine initiatieven voor particulier opdrachtgeverschap in 'ervaringsloze' gemeenten vanuit de rijksoverheid te ondersteunen. Ook kan door de drempel van de subsidieregeling niet meer regionaal te bepalen, maar alleen op basis van het verleden van de gemeente, in gemeenten die nog geen of weinig ervaring met particulier opdrachtgeverschap hebben de drempel eerder worden bereikt. Zij zullen hierdoor sterker worden gestimuleerd om via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen, ze krijgen immers eerder een beloning.

Daarnaast wordt geadviseerd om via lokale bijeenkomsten gemeenten ervaringen te laten uitwisselen over particulier opdrachtgeverschap. Het is voorstelbaar dat wanneer gemeenten van andere gemeenten die ervaring hebben met particulier opdrachtgeverschap positieve verhalen horen, zij dit eerder aan zullen nemen dan van het Ministerie van VROM die zelf geen praktische ervaring heeft. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of (oud) wethouders van gemeenten waar relatief veel in particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd te betrekken bij informatieoverdracht.

Inkomenspolitiek

Meerdere gemeenten gaven tijdens het onderzoek aan dat zij in de gemeente of op bepaalde plekken binnen de gemeente voor particulier opdrachtgeverschap kozen omdat dit hogere inkomens naar de stad zou trekken. Veel gemeenten gaven aan dat particulier

opdrachtgeverschap toch voornamelijk geschikt werd geacht voor hogere inkomens. Ondertussen is uit verschillende projecten in het land gebleken dat via collectief particulier opdrachtgeverschap goedkopere woningen gebouwd kunnen worden die geschikt zijn voor starters, senioren en lagere inkomens. Het Ministerie van VROM wordt aanbevolen gemeenten directer en actiever te informeren over collectief particulier opdrachtgeverschap.

Daarnaast wordt aanbevolen om in gemeenten waar weinig via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd, maar wel relatief veel duurdere woningen gebouwd moeten worden, op de mogelijkheid te wijzen om via particulier opdrachtgeverschap hogere inkomens aan te trekken.

Bouwlocatie

Wanneer er op binnenstedelijke locaties wordt gebouwd, is dit voor meerdere onderzochte gemeenten een reden om niet voor particulier opdrachtgeverschap te kiezen. De achterliggende reden hiervoor is meestal dat de grond relatief duur is en er daardoor in hoge dichtheden moet worden gebouwd. Particulier opdrachtgeverschap wordt hier minder geschikt voor geacht. Via collectief particulier opdrachtgeverschap kan wel degelijk in hogere dichtheden worden gebouwd. Een goed voorbeeld hiervan is de Kersentuin in Utrecht. Gemeenten zijn hier echter niet altijd van op de hoogte. Geadviseerd wordt dan ook om gemeenten hier beter en actief over te informeren.

Ook wordt aanbevolen een extra subsidie worden gegeven voor het bouwen via particulier opdrachtgeverschap op inbreidingslocaties om tegemoet te komen aan de hogere kosten.

7.2 Factoren die particulier opdrachtgeverschap beperkt beïnvloeden

Grondpositie gemeenten

Uit het onderzoek kwam naar voren dat verschillende gemeenten wel meer woningen via particulier opdrachtgeverschap willen laten bouwen, maar vinden hier niet voldoende grond voor in het bezit te hebben. Zonder grond kunnen volgens de gemeenten geen kavels uitgeven. In mei 2004 is door de Kroon uitspraak gedaan over de vraag of gemeenten grond mogen onteigenen op het moment dat een ontwikkelaar deze grond niet beschikbaar wil stellen voor particulier opdrachtgeverschap. Wanneer in het gemeentelijk beleid specifiek wordt ingegaan op particulier opdrachtgeverschap en er goede redenen zijn om dit te realiseren op de locatie van de ontwikkelaar, mag de gemeente tot onteigening over gaan wanneer de ontwikkelaar niet zelf de grond als vrije kavels wil aanbieden. (Tweede Kamer, nr. 26, juni 2006) Onteigenen is echter een zwaar instrument en het is voorstelbaar dat gemeenten hier tegen op zien. De procedure is langdurig, wat een vertraging in de woningproductie kan opleveren.

Op basis hiervan wordt de aanbeveling gedaan om door te gaan met het ontwikkelen van regelgeving waardoor gemeenten projectontwikkelaars makkelijker kunnen dwingen vrije kavels beschikbaar te stellen, zoals de grondexploitatiewet. Deze wordt in maart 2007 behandeld door de Eerste Kamer en wet maakt het voor gemeenten mogelijk om in bestemmingsplannen direct aan te geven voor welke soort woningen de grond bestemd is. Particulier opdrachtgeverschap hoort hier ook bij. Ook wordt aanbevolen om, totdat de grondexploitatiewet in werking is

getreden, gemeenten te informeren over de bovenstaande uitspraak en de daaruit ontstane mogelijkheid tot onteigenen ten bate van particulier opdrachtgeverschap.

Extra kosten

Opvallend bij de factor extra kosten was dat slechts één gemeente dit als argument gebruikte om geen of weinig kavels uit te geven. Zoals aangegeven in de theoretische verkenning van de transactiekostentheorie is onzekerheid een factor die de transactiekosten doet verhogen. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de vraag of particulier opdrachtgeverschap in vergelijking tot projectontwikkeling daadwerkelijk meer kosten met zich meebrengt voor een gemeentelijke organisatie. Aanbevolen wordt om hier onderzoek naar te laten doen, zodat aan gemeenten die extra kosten verwachten inzicht kan worden gegeven in de hoogte van eventuele extra kosten. Hierdoor kan de onzekerheid die bij gemeenten heerst over eventuele extra kosten worden weggenomen wat wellicht tot meer particulier opdrachtgeverschap leidt.

Bouwopgave

Uit de gegevens van dit onderzoek lijkt het er in eerste instantie op dat er geen verband is tussen de bouwopgave en het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Echter Nijmegen heeft een beduidend hogere bouwopgave dan de andere onderzochte gemeenten en gaf aan dat de bouwopgave meespeelt. Ook Zwolle gaf aan dat in het verleden de bouwopgave wellicht heeft meegespeeld. Het zou kunnen zijn dat de bouwopgave pas mee gaat spelen bij een bouwopgave boven een bepaald aantal woningen. Tijdens bestuurlijke gesprekken met de G-31 gemeenten werd de bouwopgave vaak als argument gebruikt om niet via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen (Tweede Kamer, november 2006).

Het Ministerie van VROM heeft cijfers over de woningproductie en over het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Om te bepalen of de bouwopgave vanaf een bepaalde waarde mee gaat spelen, wordt aanbevolen deze cijfers met elkaar te vergelijken en te kijken of er een omslagpunt is. Wanneer dit inderdaad het geval is kan worden gekozen om de subsidieregeling zo aan te passen dat gemeenten met een bouwopgave boven dit omslagpunt een extra subsidie krijgen.

Beleid provincies

Het merendeel van de gemeenten gaf aan dat provinciaal beleid geen invloed heeft op het percentage woningen dat via particulier opdrachtgeverschap gebouwd wordt en dat dit een puur lokale beslissing is. Het beleid kan helpen, maar is niet doorslaggevend. Er wordt daarom aanbevolen de inspanningen om meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen op de gemeenten te richten en niet op de provincies.

7.3 Factoren die particulier opdrachtgeverschap niet beïnvloeden

In eerste instantie lijkt het vreemd om aanbevelingen te doen over factoren waarvan uit het onderzoek blijkt dat er geen relatie is met het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Voor de subsidieregeling van de rijksoverheid wordt dit wel gedaan. Dit omdat de regeling bedoelt is om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, maar dit niet doet. Er worden aanbevelingen gegeven om de subsidie meer stimulerend te maken.

Subsidieregeling Rijksoverheid

Alle gemeenten gaven aan dat de BLS-eigenbouwsubsidie niet als stimulerend werd ervaren. Dit terwijl het doel van de subsidie juist is om gemeenten te stimuleren. Argumenten hiervoor waren dat het lastig is om boven de regionale drempel te komen en dat het bedrag niet stimulerend genoeg is.

De principaal-agenttheorie geeft aan dat door de beloning van de agent sterk afhankelijk te maken van de prestatie (De Vries, 1992, p 64), de agent zich eerder zal gedragen naar de wensen van de principaal. Bij de huidige regeling zijn, zoals door de gemeenten zelf werd aangegeven, gemeenten sterk afhankelijk van de gedragingen van de andere gemeenten in de regio. De regeling is immers gebaseerd op een regionaal gemiddelde, zowel bij het bepalen van de drempel, als bij het bepalen of de drempel behaald is. Vervolgens wordt het geld uitgekeerd aan de regio en niet aan de gemeente.

Daarnaast moeten gemeenten nu eerst de gestelde drempel halen. Zij moeten echter wel inspanningen leveren voor de woningen die onder de drempel via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden, inspanningen waarvoor ze niet beloond worden. Dit werkt niet stimulerend. Door ook aan woningen 'onder de drempel' een bijdrage te koppelen, worden gemeenten sterker gestimuleerd woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen. Hierdoor worden de gemeenten ook beloond voor de geleverde inspanningen wanneer ze, door bijvoorbeeld een veranderde grondpositie of moeilijkheden bij de kavelverkoop, de drempel niet kunnen halen.

Ook het verhogen van de subsidie zorgt ervoor dat de beloning sterker afhankelijk wordt gemaakt van de prestatie. Immers bij een betere prestatie, wordt een hogere beloning uitgekeerd.

Op basis van het bovenstaande worden vier aanbevelingen gedaan om de subsidieregeling meer afhankelijk van de prestatie te maken:

- 1) Verander de subsidieregeling zo dat de gemeenten niet meer afhankelijk zijn van regionale prestaties;
- 2) Keer toegekende subsidie direct uit aan de gemeente en niet aan de regio;
- 3) Beloon gemeenten ook voor het bouwen van woningen onder de vastgestelde drempel;
- 4) Verhoog het subsidiebedrag.

7.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn verschillende aanbevelingen gedaan aan het Ministerie van VROM waarmee antwoord wordt gegeven op de laatste deelvraag; *welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de in de praktijk waargenomen beïnvloedende factoren worden gedaan?*

Opvallend hierbij is dat veel van de aanbevelingen niet zozeer financiële maatregelen zijn in de vorm van een subsidie, maar meer gericht zijn op een actieve informatieoverdracht. Dit terwijl het beleid van het Ministerie van VROM nu juist meer gericht is op het verlenen van subsidies. Het belangrijkste antwoord op de onderzoeksvraag -Met welke maatregelen kan het Ministerie van VROM gemeenten stimuleren het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen te verhogen?- is dan ook het actiever benaderen van betrokken partijen. Vooral een actieve benadering van wethouders is hierbij van belang. Zij blijken een zeer sterke rol te spelen bij particulier opdrachtgeverschap. Voor de aanbevelingen die wél betrekking hebben op een financiële beloning geldt dat de regeling meer gericht moet worden op gemeenten zelf en niet op de regio.

REFLECTIE



8

Hoofdstuk 8 Reflectie

Op basis van het gevoerde onderzoek zijn conclusies getrokken over welke factoren meespelen in gemeenten bij het bouwen via particulier opdrachtgeverschap en aanbevelingen gedaan aan het Ministerie van VROM hoe particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd kan worden. In dit hoofdstuk wordt een reflectie gegeven op het gevoerde onderzoek. Als eerste wordt ingegaan op de vraag of de doelstelling van dit onderzoek bereikt is. Daarna zal worden gereflecteerd op welke aspecten goed en minder goed zijn gegaan en hoe dit in de toekomst beter kan worden gedaan. Dit zal worden gedaan aan de hand van de eerste twee fases van het onderzoek, namelijk de theoretische verkenning en de toetsing in de praktijk. Als laatste zal aan de hand van de aanbevelingen worden gekeken waar het Ministerie van VROM zich in de toekomst over het algemeen meer op moet gaan richten bij particulier opdrachtgeverschap. Hierbij wordt ook ingegaan op de huidige manier waarop het Ministerie van VROM particulier opdrachtgeverschap stimuleert.

Doelstelling van het onderzoek

Aan het begin van het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen welke (actorgerelateerde) factoren er voor zorgen dat in sommige gemeenten (relatief) veel via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd en bij anderen niet en om op basis hiervan een advies te geven hoe het Ministerie van VROM deze factoren zo kan beïnvloeden dat particulier opdrachtgeverschap effectief gestimuleerd wordt.

Er kan geconcludeerd worden dat de doelstelling is bereikt. Immers er zijn een vijftal factoren gevonden die de mate van particulier opdrachtgeverschap sterk beïnvloeden, er zijn ook vijf factoren gevonden die de mate van particulier opdrachtgeverschap beperkt beïnvloeden en twee factoren die geen invloed blijken te hebben. In deze laatste categorie viel ook de subsidieregeling van het Ministerie van VROM. Over twee factoren kon geen uitspraak worden gedaan. Op basis van de verschillende factoren zijn aanbevelingen gedaan waarmee het Ministerie van VROM particulier opdrachtgeverschap beter kan stimuleren. Het is aannemelijk dat deze aanbevelingen daadwerkelijk effectiever zijn dan het huidige beleid, omdat ze zijn gebaseerd op de beïnvloedende factoren. Met de aanbevelingen is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag 'Met welke maatregelen kan het Ministerie van VROM gemeenten stimuleren het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen te verhogen?'

Theoretische verkenning

Aan het begin van het onderzoek is er voor gekozen om aan de hand van een theoretische verkenning van het bouwproces in Nederland en twee rechtseconomische theorieën te voorspellen welke factoren het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen beïnvloeden. Op basis hiervan zijn tien hypothesen geformuleerd die twaalf factoren behandelden. Van de vooraf voorspelde factoren blijken slechts drie factoren daadwerkelijk een sterke rol te spelen. Vier factoren blijken slechts beperkt mee te spelen en de andere drie factoren blijken niet mee te spelen. Twee factoren blijken niet goed te testen te zijn. Daarnaast

blijken twee factoren mee te spelen die niet op basis van de theorie voorspeld waren. Hierdoor rijst de vraag of de gekozen theoretische kaders achteraf wel de juiste waren. Mijns inziens is de keuze voor de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie goed te verdedigen. De twee factoren die tijdens het onderzoek naar voren kwamen zijn aan de hand van beide theoretische kaders goed te beargumenteren. Binnenstedelijke locaties worden geacht niet geschikt te zijn voor particulier opdrachtgeverschap omdat deze locaties duur zijn en daardoor moeilijk rendabel te maken zijn wanneer er niet in hoge dichtheden wordt gebouwd. Dit kan als een transactiekosten probleem worden gezien, de kosten worden voor de gemeente te hoog om aparte kavels uit te geven. Deze kosten kunnen bij hogere dichtheden worden verspreidt over meerdere woningen. In hoge dichtheden bouwen kan volgens de gemeenten moeilijk met particulier opdrachtgeverschap. Dat deze factor niet van te voren is voorspeld ligt meer in de verkenning van het bouwproces. Daar is geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten bouwlocaties en hun kenmerken. Voor de inkomenspolitiek geldt hetzelfde. In de verkenning van het bouwproces is niet ingegaan op wensen van de gemeente om voor bepaalde bevolkingsgroepen te bouwen. Het is echter wel een belang van gemeenten (de agenten) om via woningbouw aan inkomenspolitiek te doen. Deze belangen komen echter niet altijd overeen met het in het onderzoek centraal staande belang van het Ministerie van VROM (principaal).

Er is een aantal factoren die geen of weinig invloed blijken te hebben op de mate waarin er via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd. Dat zij wel voorspeld zijn wil niet zeggen dat de theorie niet bruikbaar is. Vooral bij de factoren die weinig invloed hebben lijkt de houding van de wethouder mee te spelen. De opvallendste niet beïnvloedende factor is de subsidieregeling van het Ministerie van VROM. Echter de principaal-agenttheorie geeft niet alleen aan dat een subsidie stimulerend kan werken, maar in dit geval ook verklaringen waarom deze subsidie niet werkt.

Al met al blijken de gekozen theoretische kaders zeker nuttig te zijn geweest voor het onderzoek. Dit alles wil niet zeggen dat wanneer nog dieper ingegaan was op het bouwproces of er andere of extra theoretische kaders waren gebruikt, er geen andere factoren naar boven waren gekomen. Dit doet echter niks af aan de bruikbaarheid van de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie.

Toetsing in de praktijk

De verschillende interviews zijn in een korte periode gehouden en daarna tegelijk uitgewerkt. Een nadeel hiervan is dat je bij het uitwerken en analyseren vragen tegenkomt die je niet in het interview hebt meegenomen. De gestelde hypotheses konden op basis van de gegevens wel worden beantwoord. Echter door een 'test case' te nemen kunnen nieuwe factoren zoals de inkomenspolitiek en de bouwlocaties worden meegenomen. Er kan dan ook gekeken worden of het wellicht nodig is om het theoretisch kader uit te breiden. Bij een volgend soortgelijk onderzoek is dit zeker aan te bevelen.

Het bepalen van de factoren is gedaan aan de hand van zes cases die allemaal niet in het westen van Nederland lagen. De conclusies worden wel geacht te gelden voor heel Nederland. Er zijn verschillen in het percentage via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen in het oosten en in het westen van Nederland. Echter de onderzochte factoren zijn op gemeentelijk niveau onderzocht. Het is plausibel dat de uitkomsten uit dit onderzoek ook meespelen bij gemeenten in het westen van Nederland. Bijvoorbeeld omdat de grondpositie door gemeenten als een belangrijke voorwaarde wordt gezien. Het is goed voorstelbaar dat in het westen van het

land de grondposities van gemeenten onvoldoende zijn. Wil hier echter zekerheid over worden verkregen, dan zal onderzoek gedaan moeten worden in het westen van het land of dezelfde factoren ook daar meespelen.

De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op zes cases, dit is niet erg veel. De betrouwbaarheid van onderzoek wordt verhoogd wanneer er meer onderzoeksobjecten worden onderzocht, in dit geval gemeenten. Wanneer gewerkt wordt met schriftelijke enquêtes kunnen makkelijker meer gemeenten worden benaderd. Om dit te kunnen doen is het wel nodig om te weten wát je wilt onderzoeken en dus een indicatie te hebben van de factoren die meespelen. Daarom is er gekozen om met interviews te werken. Echter om meer zekerheid te krijgen over de gevonden factoren is het voor volgend onderzoek raadzaam om via enquêtes meer gemeenten te bereiken.

Een tweede reden om bij vervolgonderzoek met enquêtes te werken is dat bij het houden van interviews eerder sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Bij enquêtes kunnen antwoorden makkelijker geanonimiseerd worden, waardoor mensen minder snel geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Het blijft opvallend dat bij de extra kosten die gemeenten verwachten een aantal gemeenten zeggen wel extra kosten te verwachten, maar dat dit niet meespeelt bij de beleidskeuzes en dat deze gemeenten ook de gemeenten zijn met gemiddeld of weinig particulier opdrachtgeverschap. Het is niet uit te sluiten dat in een interview respondenten niet durven toe te geven dat extra kosten wel degelijk meespelen, terwijl zij van mening zijn dat dit niet zou mogen. Immers gemeenten horen te doen wat het beste is voor de bevolking van die gemeente. Aangezien twee van de gemeenten die aangeven wél veel kosten te verwachten maar dat dit niet meespeelt bij het beleid, ook gemeenten zijn waarvan de wethouder positief tegenover particulier opdrachtgeverschap staat is het plausibel dat extra kosten inderdaad niet meespelen bij de beleidskeuze om particulier opdrachtgeverschap te faciliteren. Blijkbaar wegen in deze gemeenten de voordelen van particulier opdrachtgeverschap op tegen de verwachte extra kosten. Er wordt daarom niet verwacht dat eventueel sociaal wenselijke antwoorden de uitkomsten van het onderzoek hebben beïnvloed.

Aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk zijn aanbevelingen aan het Ministerie van VROM gedaan om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren. Er worden weliswaar ook aanbevelingen gedaan om de subsidieregeling te verbeteren, maar de meeste aanbevelingen hebben een niet-financieel karakter. Op basis van het onderzoek zou het Ministerie van VROM zich veel minder moeten richten op het stimuleren door middel van subsidies en veel meer op informatieoverdracht. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat een financiële prikkel geen overweging is bij de keuze voor particulier opdrachtgeverschap.

Daarnaast is er een kanttekening te plaatsen bij het geven van subsidies op basis van de definitie van particulier opdrachtgeverschap zoals deze nu wordt gehanteerd. Verschillende gemeenten gaven aan dat er door de gemeente en corporatie wel initiatieven zijn genomen voor collectief particulier opdrachtgeverschap, maar doordat de corporatie in verband met de financiële positie van huurders of kopers als opdrachtgever optreedt, tellen deze initiatieven niet mee voor de subsidie. Dit terwijl het effect hetzelfde is als bij collectief particulier opdrachtgeverschap. Dit soort initiatieven zou ook gestimuleerd moeten worden door het Ministerie van VROM, juist om verregaande inspraak ook voor minder draagkrachtigen beschikbaar te maken.

BIJLAGEN

Bijlagen

Bronvermeldingen

Literatuur

Allan, Douglas W. (2000), 'Transaction Costs' in: Bouckaert, Boudewijn, en Geest, Gerrit (eds), *Encyclopedia of Law and Economics*, Celenham, Elgar. Online: <http://encyclo.findlaw.com/0740book.pdf>

Baiman, S. (1990) 'Agency research in managerial accounting: a second look', *Accounting, Organizations and Society*, Vol 15, #4, pp. 342-371

Buuren, van, P.J.J., Ch. W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, (2006) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer, Deventer

Bolder, H.J.L, Post, H.E., van den Broek, P.J. (1995); *De marktpositie van projectontwikkelaars*; Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam

Centraal Planbureau (1999) *Woningbouw; tussen markt en overheid*, Sdu Uitgeverij, Den Haag

Cheung, S.N.S. (1987), 'Economic Organization and Transaction Costs', in Eatwell, John, Milgat, Murray and Newman, Peter (eds), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, p 55-57

Coase, R.H. (1937) 'The Nature of the Firm', *Economica*, New Series, vol. 4, # 16 p.p. 386-405

Coase, R. H. (1960) 'The problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44

Companen (2001) in opdracht van Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, *Vraag naar particulier opdrachtgeverschap*, Companen

Furubotn, Eirik and Richter, Rudolf, (1998) *Institutions and Economic Theory; The contribution of new institutional economics*, The University of Michigan Press, USA

Hazeu, C.A. (2004), De nieuwe institutionele economie; een leerstuk in opkomst, *Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs* 104(3) p. 132-135

Hendrikse, G.W.J. (1998), Principaal-agentmodellen, in: G.W.J. Hendrikse, *Moderne Organisatietheorieën*, Schoonhoven: Academica Service

Hogenes, A, A.W. Noorman, G. Keers, J. Oosterbaan (2003), *Particulier Opdrachtgeverschap en stedelijke vernieuwing; voorbeeldplannen en -projecten*, Amsterdam: RIGO/SEV

Jellema (1997), *Hogere bouwkunde; bouwnijverheid*, Leiden, SMD

Kaag, M. (2003) *Hoe kom ik aan woningen? Regelgeving rond contigentering en contouren*, Laagland'advies in opdracht van: Innovatieprogramma Wonen en Zorg

Keohane, R. O., King, G, Verba, S (1994) *Designing Social Inquiry; Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press

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

Marlet, Gerard, van Woerkens, Clemens (2004) *Atlas voor gemeenten 2004*, Drukkerij Kerckebosch, Zeist

Mellenbergh, R en Schueler, B.J. (februari 2006) *Advies in zake de mogelijke afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel in verband met artikel in van het eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*; Universiteit van Amsterdam, Faculteit de Rechtsgeleerdheid, Centrum voor Milieurecht en Leerstoelgroep Staats- en Bestuursrecht. Online: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23631>

Neelen, G.H.J.M. (1994) *Principal-Agent relations in non-profit organizations*; Enschede, Universiteit Twente

Niehans, J. (1987), 'Transaction Costs', in Eatwell, John, Milgat, Murray and Newman, Peter (eds), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, p 676-679

Nota Mensen, Wensen, Wonen, Ministerie van VROM, 2000

Moe, T.M. (1984) 'The New Economics of Organization', *American Journal of Political Sciences*, Vol. 28, pp. 739-777

Post, H.E. (1996), *Nieuwbouw, Projectontwikkeling en Samenwerking door Corporaties*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam

Schellevis, J, (2002) *Particulier opdrachtgeverschap en consumentgerichte projectontwikkeling* Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam

Tweede kamer van de Staten-Generaal, Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, nr. 81, 22 december 2005, Den Haag

Tweede kamer van de Staten-Generaal, Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, nr. 26, 16 juni 2006, Den Haag

Tweede kamer van de Staten-Generaal, Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, nummer nog onbekend, November 2006, Den Haag

Velthoven, van, B.C.J., Wijck, van, P.W. (2001) *Recht en efficiëntie, een inleiding in de economische analyse van het recht, derde druk*, Kluwer, Deventer

Vereniging Eigen Huis, *Handboek bouw uw eigen huis*, Amersfoort 2002

Vries, P, de (1992) *De lastige verhouding tussen departement en agent*, FEBO, Enschede

Williamson, O.E. (1988), The Logic of Economic Organization, *Journal of law, economics and organization*, 4(1) p 65-93

Williamson, O.E. (1998), Transaction cost economics: how it works, where it is headed, *De Economist* 146(1) p 23-58

Yin, R. K. (2003) *Case Study Research; Design and Methods, Third Edition*, SAGE Publications, Thousand Oaks

Foto's

Voorpagina	Joop van Reeken, Amsterdam
Blz 8	KUUB
Blz 13	Stichting Experimenten Volkshuisvesting, Schoterwoud Heerenveen Stichting Experimenten Volkshuisvesting, ter Bregge, Rotterdam
Blz 15	Den Ackersloot Obdam
Blz 21	Sanneke Peffer
Blz 28	Joop van Reeken, Leidsche Rijn
Blz 37	Compositie logo's websites
Blz 57	Landmeter, Pythagoras.net
Blz 70	De Jong Draagtassen
Blz 76	Eigen, Emmerhout Emmen

Documenten Gemeenten

Apeldoorn

Op de website van de gemeente Apeldoorn kunnen, wanneer er gezocht wordt op de term particulier opdrachtgeverschap, de volgende nota's ingezien worden. De bijbehorende links werken niet meer op een later tijdstip, daarom worden deze weg gelaten.

- Gemeente Apeldoorn. *Kaderstellende Nota Particulier Opdrachtgeverschap in Apeldoorn*, (oktober 2003)
- Gemeente Apeldoorn, Stichting VWS, Woningstichting de Goede Woning, Woningstichting Ons Huis, Stichting St. Joseph, Stichting Beter Wonen, *Prestatieafspraken 2003-2010, Apeldoorn 2010 Dé woonstad*, (december 2003)
- Gemeente Apeldoorn *Regeling Stimuleringsbijdrage pilots Collectief Particulier Opdrachtgeverschap*
- Hans Radstaak, Karin Stiksma, *Woonmonitor 2003, de nulmeting* (juli 2003)
- Gemeente Apeldoorn. *Woononderzoek 2002* (2002)

De volgende nota's zijn wel via een link te bekijken

- Gemeente Apeldoorn, *Wonen in Apeldoorn 2010, een visie op Apeldoorn als woonstad* (2001)
http://www.apeldoorn.nl/data/internet/bouwen_en_wonen/wonen/woonvisie2010.pdf
- Gemeente Apeldoorn, *Woningbouwprogramma 2005*, (2005)
http://www.apeldoorn.nl/data/internet/bouwen_en_wonen/bouwen/Woningbouwprogramma/wbp2005.pdf
- Gemeente Apeldoorn, *Meerjaren OntwikkelingProgramma* (2005)
<http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=22690>
- Gemeente Apeldoorn. *Ruimte voor uw droomhuis*
http://www.apeldoorn.nl/data/internet/bouwen_en_wonen/wonen/POG/docs/zelf_bouwen.pdf
- Convenant woningbouwafspraken Stedendriehoek 2005-2010,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>
- Provincie Gelderland (2006), *Subsidieregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap*
<http://www.gelderland.nl/Docs/Volkshuisvesting/PublicatieSCPOG-PB-Bijlage.pdf>
- Provincie Gelderland (2002) *Kansen voor Kwaliteit, toepassingsmogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap*
<http://www.gelderland.nl/Docs/Volkshuisvesting/Kansen%20voor%20kwaliteit-Particulier-opdrachtgeverschap.pdf>

Jaar	Totale productie	Productie opdrachtgevers'	'ander	Percentage opdrachtgevers'	'andere
2000	933	140		15,0%	
2001	327	24		7,3%	
2002	682	77		11,3%	
2003	460	73		15,9%	
2004	552	48		8,7%	
2005	375	76		20,3%	
Totaal	3329	438		13,2%	

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Apeldoorn

Geïnterviewd:

Mevrouw. C.D. Hooft Graafland, Senior beleidsmedewerker Wonen, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling te Apeldoorn

Deventer

- Gemeente Deventer, *Nota Wonen, Integrale woonvisie 2002-2010, Aantrekkelijk en gevarieerd wonen in Deventer*, December 2001
<http://www.deventer.nl/Bestuursinformatie/Raad/voorstellen/2001/2001-19755-RMWNotaWonen2002-2006TEKST.htm>
- Gemeente Deventer, *Nota actualisatie stadsvisie Deventer; Naar een nieuw evenwicht*, maart 2004
<http://www.deventer.nl/Stadhuys/Stadsvisie.htm>
- Gemeente Deventer, *Collegeprogramma, Hoofdstuk 2, Ruimtelijk Fysiek beleid*,
<http://www.deventer.nl/Stadhuys/CollegevanBW/Collegeprogramma/Hoofdstuk2RuimtelijkFysiekBeleid.htm>
- Gemeente Deventer, *Nota voor Burgermeester en Wethouders, ontwerp structuurplan "Deventer 2025: Synergie van stad en land*, november 2003
<http://www.deventer.nl/Bestuursinformatie/BenW/nota/2003/2003-20554-RMWOntwerpstructuurplanDeventer2025.htm>
- Gemeente Deventer, *Ruimtelijk structuurbeeld Stedendriehoek 2030*, augustus 2005
<http://www.deventer.nl/Bestuursinformatie/BenW/nota/2004/2004-01523-RMWRuimtelijkStructuurbeeldStedendriehoek2030.htm>
- Companen en ABF i.o.v. provincie Overijssel, *Goed Wonen in Overijssel, Woningbouwprogrammering, een kwaliteitsimpuls*, januari 2003
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/2191/woningbouwpr.pdf>
- Provincie Overijssel, *Prestatieafspraken woningbouw gemeente Deventer*, november 2005
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/57116/prestatieafsprakendeventer-november2005.pdf>

- Provincie Overijssel (2005), *Partiele herziening Wonen, streekplan Overijssel 2000+*
http://www.overijssel.nl/contents/pages/6749/streekplan_overijssel_2000_partiele_herziening_wonen.pdf
- Convenant woningbouwafspraken Stedendriehoek 2005-2010,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>

Perioden	Totaal verleende bouwvergunningen	Andere particuliere opdrachtgever	Percentage particulier opdrachtgeverschap (%)
2000	550	171	31,1%
2001	561	55	9,8%
2002	327	8	2,4%
2003	892	29	3,3%
2004	514	20	3,9%
2005	821	20	2,4%
Totaal	3665	303	8,3%

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Deventer

Geïnterviewd:

Mevrouw Mr. I.R. Adema, Wethouder Ruimtelijke ordening, Volkshuisvestingsbeleid, Herstructurering, Onderwijs, Jeugd- en kinderbeleid, Wijkwethouder wijk 2: Zandweerd-Zuid / Voorstad

De heer M.J. Meijerink, Teamcoördinator Wonen bij de sector Ruimte, Milieu en Wonen

Emmen

Geraadpleegde nota's

- Gemeente Emmen, *Woonplan 2020*, (Oktober 2002) Dienst Stadsontwikkeling, afdeling Wonen,
[http://www.emmen.nl/nl/pagina//Emmen: dorpen en kern/Toekomstvisie >/Woonplan 2020 >/Volledige Nota Woonplan 2020/1663/1417/Volledige Nota Woonplan Emmen 2020.html](http://www.emmen.nl/nl/pagina//Emmen:_dorpen_en_kern/Toekomstvisie_>/Woonplan_2020_>/Volledige_Nota_Woonplan_2020/1663/1417/Volledige_Nota_Woonplan_Emmen_2020.html)
- Gemeente Emmen, *Emmen biedt het goede leven, een strategisch model voor 2020*, september 2005.
http://www.emmen.nl/md/1264/Structuurplan_2020.pdf?sid=fc851e5661d21b04fdbaf622dfd5873a
- Convenant woningbouwafspraken Emmen 2005-2010,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>
- Companen, *Onderzoek Particulier Opdrachtgeverschap in Emmen; stand van -zaken en potenties voor P.O.*, 2003, Arnhem
- Provincie Drenthe (2004) *Provinciaal OmgevingsPlan*

<http://www.drenthe.nl/wonen/pdf/pop/POP-II-gedrukt.pdf>

- Provincie Drenthe (2001) *Beleidsnota Wonen*
<http://www.drenthe.nl/wonen/pdf/wonen-nota2001.pdf>

Perioden	totaal vergunningen	verleende Vergunningen opdrachtgever	'andere percentage
2000	421	132	31,4%
2001	680	134	19,7%
2002	286	110	38,5%
2003	273	117	42,9%
2004	931	250	26,9%
2005	537	109	20,3%
Totaal	3128	852	27,2%

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Emmen

Geïnterviewd:

Dhr. Sleeking, Wethouder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Dhr. Cor Harms, Beleidsmedewerker.Wonen, afdeling Fysiek Ruimtelijke Ontwikkeling
Dhr. Herman Idema, Projectleider bij Wooncom en lid Provinciale Staten Drenthe

Omdat de heer Sleeking pas een korte periode werkzaam is als wethouder op dit terrein gaf hij er de voorkeur aan om tegelijk met de heer Harms geïnterviewd te worden.

Enschede

Geraadpleegde nota's

- Gemeente Enschede (2005) ; *Werken aan Wonen, Woonvisie Enschede 2005-2015*
http://cms.enschede.nl/politiekbestuur/actueleberichten/gemeenteraad/00060/11709_woonvisie.pdf
- Gemeente Enschede (2005) ; *Nota Grondbeleid 2005*,
<http://cms.enschede.nl/nieuws/actueel/00338/11647NotaGB.pdf>
- Gemeente Enschede (2005), *Zicht op Enschede 2005*,
<http://cms.enschede.nl/nl/politiekbestuur/Documenten/Monitor05.pdf>
- Gemeente Enschede (2001), *Ondernemen in Enschede, de toekomstvisie Enschede 2010*,
http://cms.enschede.nl/ariadne/loader.php/nl/root/extern/subwebs/archiefbi/beleidsdocumenten/stedelijk/Toekomstvisie_2001-2010.pdf/view.pdf

- Convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>
- Provincie Overijssel (2005), *Partiele herziening Wonen, streekplan Overijssel 2000+*
http://www.overijssel.nl/contents/pages/6749/streekplan_overijssel_2000_partiele_herziening_wonen.pdf
- Provincie Overijssel (2006), *Prestatieafspraken Woningbouw gemeenten in de Netwerkstad tot 2010*,
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/57116/prestatieafsprakennetwerkstadtwente-juni2006.pdf>
- Companen en ABF i.o.v. provincie Overijssel, *Goed Wonen in Overijssel, Woningbouwprogrammering, een kwaliteitsimpuls*, januari 2003
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/2191/woningbouwpr.pdf>

Perioden	Totaal afgegeven vergunningen	Vergunningen aan 'ander opdrachtgever'	Percentage
2000	862	79	9,2%
2001	535	92	17,2%
2002	333	60	18,0%
2003	691	91	13,2%
2004	544	109	20,0%
2005	1643	162	9,9%
Totaal	4608	593	12,9%

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Enschede

Geïnterviewd:

Dhr. Roelof Bleeker, Wethouder Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Vernieuwing, Volkshuisvesting en Kunst en Cultuur
Dhr. Honny de Gucht, hoofd afdeling Ruimtelijk Beleid

Nijmegen:

Geraadpleegde nota's

- Gemeente Nijmegen (2005) *Kansen voor de Keizerstad, Uitwerking kansenboek*
http://www.nijmegen.nl/Images/41_38304.pdf
- Gemeente Nijmegen (2002) *Kansen voor de Keizerstad, ruimtelijke verkenning 2030*
http://www.nijmegen.nl/Images/41_38302.pdf
- Gemeente Nijmegen (2003) *Nijmegen over de Brug, kadernota beeldkwaliteit gemeente Nijmegen*.
http://www.nijmegen.nl/Images/41_67434.pdf

- Gemeente Nijmegen (2003) *Nijmegen in de Kijker; beeldkwaliteit in projecten en programma's*
http://www.nijmegen.nl/Images/41_24008.pdf
- Gemeente Nijmegen (2003) *Nijmegen in de Spiegel; een onderzoek naar de identiteit van de stad, toegespitst op haar uiterlijke verschijningsvorm*
http://www.nijmegen.nl/Images/41_24007.pdf
- Convenant Woningbouwafspraken 2005-2010 Knooppunt Arnhem-Nijmegen
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>
- Provincie Gelderland (2005) *Streekplan Gelderland 2005, kansen voor de regio's*
<http://www.gelderland.nl/streekplan/vastgesteld> [streekplan 2005/PS413 Streekplantxt20050629.pdf](#)
- Provincie Gelderland (2006), *Subsidieregeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap*
<http://www.gelderland.nl/Docs/Volkshuisvesting/PublicatieSCPOG-PB-Bijlage.pdf>
- Provincie Gelderland (2002) *Kansen voor Kwaliteit, toepassingsmogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap*
<http://www.gelderland.nl/Docs/Volkshuisvesting/Kansen%20voor%20kwaliteit-Particulier-opdrachtgeverschap.pdf>

Jaar	Totaal afgegeven vergunningen	vergunningen aan 'andere opdrachtgever'	percentage
2000	587	80	13,6%
2001	297	4	1,3%
2002	226	19	8,4%
2003	1786	10	0,6%
2004	804	9	1,1%
2005	632	13	2,1%
totaal	4332	135	3,1%

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Nijmegen

Geïnterviewd:

Dhr. Paul Depla, Wethouder Ruimte & Bouwen, Sport, Werk & Inkomen

Dhr. Wim van der Velde; Senior beleidsmedewerker afdeling Bouwen en Wonen

Zwolle

- Gemeente Zwolle (oktober 2005), *Toelichting bij Bestemmingsplan Stadshagen II*
[http://www.zwolle.nl/cms/resources_users.nsf/0/be0263a9a86522a0412570b90041a790/\\$FILE/toelichting_voorschriften_SHBP2005.pdf](http://www.zwolle.nl/cms/resources_users.nsf/0/be0263a9a86522a0412570b90041a790/$FILE/toelichting_voorschriften_SHBP2005.pdf)
- Gemeente Zwolle (2005) *Woonvisie 2005-2010*
[http://www.zwolle.nl/cms/graphics.nsf/Lookup/woonvisie_zwolle_definitief/\\$file/woonvisie_zwolle_definitief.pdf](http://www.zwolle.nl/cms/graphics.nsf/Lookup/woonvisie_zwolle_definitief/$file/woonvisie_zwolle_definitief.pdf)

- Provincie Overijssel (2006), *Prestatieafspraken Woningbouw gemeente Zwolle tot 2010*
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/57116/prestatieafsprakenzwolle-17februari2006.pdf>
- Convenant Woningbouwafspraken 2005-2010 Zwolle-Kampen
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19155>
- Provincie Overijssel (2005), *Partiele herziening Wonen, streekplan Overijssel 2000+*
http://www.overijssel.nl/contents/pages/6749/streekplan_overijssel_2000_partiele_herziening_wonen.pdf
- Companen en ABF i.o.v. provincie Overijssel, *Goed Wonen in Overijssel, Woningbouwprogrammering, een kwaliteitsimpuls*, januari 2003
<http://www.overijssel.nl/contents/pages/2191/woningbouwpr.pdf>

Perioden	Totaal afgegeven vergunningen	'andere opdrachtgever'	Percentage andere opdrachtgever t.o.v. totaal
2000	784	18	2,3
2001	732	21	2,9
2002	579	9	1,6
2003	674	71	10,5
2004	1077	29	2,7
2005	838	23	2,7
Totaal	4684	171	3,7

Cijfers CBS particulier opdrachtgeverschap Zwolle

Geïnterviewd:

Dhr. G.J.M. van Dooremolen, Wethouder Volkshuisvesting Watermanagement, Milieu, Dierenwelzijn en Stadshagen

Mevr. P. van der Does, Senior Beleidsmedewerker Wonen

De heer van Dooremolen gaf er de voorkeur aan dat mevrouw van der Does aanwezig was bij het interview. De heer van Dooremolen en mevrouw van der Does zijn derhalve gelijktijdig geïnterviewd.

Interviewprotocol Gemeente

- voorstellen en bedanken dat er tijd is vrijgemaakt

Aangeven wat het doel van het onderzoek is: Het bepalen wat oorzaken zijn dat P.O. wel/niet loopt. Het gaat om een verklarend onderzoek, er zijn dus geen consequenties voor geïnterviewde. Het doel is dat wanneer VROM weet waar de bottleneck zit, hier beter op ingespeeld kan worden bij het ontwikkelen van beleid.

In een gemeente die relatief veel grond in eigendom heeft zal meer via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in een gemeente die relatief weinig grond in eigendom heeft.

- Hoeveel kavels zijn er in totaal beschikbaar?
- Hoeveel kavels daarvan zijn in het bezit van de gemeente?
- Zijn projectontwikkelaars/woningbouwverenigingen bereid kavels uit te geven aan particulieren?
- Hoe zijn de contacten met de projectontwikkelaars?

In gemeenten waar veel vraag is naar kavels zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar weinig vraag is naar kavels.

- Is er veel/weinig vraag vanuit de bevolking naar Kavels?
- Hoe gaat de kaveluitgifte in zijn werk? Zijn er (lange) wachtlijsten, inschrijfgeld enz.
- Hoe lang duurt het ongeveer om een kavel te verkrijgen in de gemeente?

In gemeenten die verwachten veel kosten te maken bij kaveluitgifte aan particulieren zullen minder huizen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die weinig kosten verwachten te maken

- Hoeveel tijd kost de kaveluitgifte aan particulieren voor de gemeente?
- Hoeveel tijd kost de uitgifte van bouwgrond aan projectontwikkelaars?
- Kost kaveluitgifte aan particulieren meer tijd?

- Hoeveel brengt de kaveluitgifte aan particulieren per m2 ongeveer op? Is dit meer of minder dan bij uitgifte aan een projectontwikkelaar?
- Wat zijn de belangrijkste voordelen van uitgifte aan particulieren?
- Wat zijn de belangrijkste nadelen van uitgifte aan particulieren?
- Wat zijn de belangrijkste voordelen van uitgifte aan projectontwikkelaars?
- Wat zijn de belangrijkste nadelen van uitgifte aan projectontwikkelaars?

In gemeenten die weinig of geen extra transactiekosten verwachten de uitgifte van bouwvergunningen bij via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten die verwachten veel extra kosten verwachten.

- Verwacht u dat er extra tijd in het verlenen van bouwvergunningen gaat zitten in vergelijking met projectmatig bouwen? Waarom wel niet?
- Verwacht u dat er extra kosten bij het verlenen van bouwvergunningen aan particulieren? Welke kosten verwacht u?

Gemeenten die de subsidieregeling van het Ministerie als motiverend ervaren zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap bouwen dan gemeenten die de subsidieregeling niet als motiverend ervaren.

- Kent de respondent de regeling?
- Wat vindt hij/zij van de regeling? Waarom? Voorbeeld?
- Wat moet er veranderen om de regeling te verbeteren?

In gemeenten waar relatief veel woningen op korte termijn moeten worden opgeleverd zullen relatief minder woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

- Hoeveel woningen moeten/ mogen er worden gebouwd?
- Hoeveel in P.O.?

Wat zijn de gevolgen van bouwen via particulier opdrachtgeverschap wanneer u het vergelijkt met projectontwikkeling qua:

- Bouwtempo
- Kwaliteit
- Zekerheid dat de ontwikkeling voltooid wordt
- Stedenbouwkundige kwaliteit?

- Wordt er wel eens met C.P.O. gewerkt? Waarom wel/niet?

In gemeenten die in een provincie liggen met beleid om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren, zullen relatief meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die in een provincie liggen zonder actief beleid voor particulier opdrachtgeverschap

- Is er vanuit de provincie beleid om p.o. te stimuleren? (bijv. subsidies e.d.) Zo ja, in welke vorm?
- Wordt hier door de gemeente gebruik van gemaakt?
- Is de provincie behulpzaam wanneer de gemeente plannen heeft om P.O. te stimuleren?

In een gemeente waar de wethouder en de gemeenteraad positief staan tegenover particulier opdrachtgeverschap zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar de wethouder en de gemeenteraad neutraal of negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staan

- Is er binnen de gemeenteraad ondersteuning voor P.O.? Waarom wel/niet?
- Staat de wethouder positief tegenover P.O.? Waarom wel/ niet?

In gemeenten waar ambtenaren de mogelijkheden hebben voor het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap en hier positief tegenover staan, zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap gebouwd worden dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

- Wat is het effect voor de gemeentelijke organisatie wanneer er in p.o. wordt gebouwd? (druk, kosten enz.)
- Zijn er binnen de gemeente mogelijkheden om PO te stimuleren? Zo ja, hoe?
- Wat vindt u zelf van bouwen via particulier opdrachtgeverschap?

Naar aanleiding van de eerste gesprekken is ook gevraagd:

Wordt het woningbouwbeleid in de gemeente nog specifiek op een doelgroep gericht?

Wordt er in de gemeente op inbreidingslocaties gebouwd?

Gesprek met Henk Vlemmix van Bouwen in eigen Beheer

d.d. 27-06-2006 te Eindhoven

Na een korte introductie van mijn onderwerp reageert de heer Vlemmix op de vraag wat volgens hem de belangrijkste reden is dat in sommige gemeenten meer via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd dan in anderen dat de grondpositie van de gemeenten een belangrijke rol in neemt. Grote gemeenten hebben vaak geen ruimte meer om vrije kavels uit te geven omdat zij de grond niet in bezit hebben of omdat ze tegen de grenzen van de gemeente aanlopen. Bij inbreidingslocaties speelt dit ook een rol. In het geval van herstructurering van woonwijken zijn de woningen vaak in eigendom van de corporaties en deze herstructureren de wijk dan ook. In het geval van herstructurering van industriegebied naar woonlocaties is de ontwikkeling vaak dermate ingewikkeld dat deze wordt overgelaten aan corporaties en projectontwikkelaars.

Naast de grondpositie speelt ook mee dat grotere gemeenten vaak veel huizen moeten bouwen. Dit gecombineerd met de beperkte beschikbaarheid van grond, leidt ertoe dat er in hoge dichtheden moet worden gebouwd en vaak ook gebruik gemaakt wordt van gestapelde bouw. Gemeenten zien deze vorm van bouwen als ongeschikt voor particulier opdrachtgeverschap. In de ogen van de gemeente zijn er te veel risico's als deze grotere projecten in P.O. worden uitgevoerd. De woningen moeten echter wel gebouwd worden en bij bouwen in samenwerking met een corporatie of projectontwikkelaar weet de gemeente zeker dat ze gebouwd worden. De aantallen moeten immers wel gehaald worden.

De BLS-subsidieregeling vindt de heer Vlemmix niet stimulerend genoeg voor gemeenten. Allereerst krijgen de gemeenten pas subsidie wanneer ze meer laten bouwen via particulier opdrachtgeverschap dan in voorgaande jaren, gemeenten die al veel lieten bouwen krijgen dus relatief weinig subsidie. Het bedrag dat de gemeenten krijgen per extra gebouwde woning is te laag, wat niet stimulerend werkt. Daarnaast wordt de subsidie regionaal uitgekeerd; dit kan ertoe leiden dat één gemeente al het werk verricht om P.O. mogelijk te maken, terwijl andere gemeenten in die stadsregio het merendeel van de subsidie krijgen.

De heer Vlemmix is er van overtuigd dat de politiek in gemeenten graag kavels uitgeven via particulier opdrachtgeverschap omdat er veel vraag is vanuit de bevolking. Met kaveluitgifte wordt er dus voldaan aan de behoefte vanuit de bevolking. Voor ambtenaren geldt dit ook, ook omdat de uitgifte van kavels financieel gezien lucratief is. Beide partijen zien particulier opdrachtgeverschap echter als het uitgeven van riante vrije kavels, iets wat voornamelijk voor de welgestelde bevolking is weggelegd. Het doelgroepenbeleid van gemeenten is vaak juist gericht op het realiseren van sociale huur- en koopwoningen in de lagere prijsklassen voor financieel minder daadkrachtige burgers zoals senioren en starters. Dit zorgt ervoor dat de beleidsruimte voor uitgifte van duurdere vrije kavels beperkt is. Het fenomeen collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO), waarbij een groep van burgers samen woningen realiseert, is bij veel gemeenten onbekend. Dit terwijl dit juist een manier is om particulier opdrachtgeverschap bereikbaar te maken voor burgers die het traditionele particulier opdrachtgeverschap niet kunnen veroorloven. De ervaring van de heer Vlemmix is dat de politiek bij CPO vaak problemen ziet vanwege de onbekendheid. Ditzelfde geldt voor ambtenaren. Zij verwachten vaak dat CPO meer tijd en geld kost en dat het risico dat de woningen niet gerealiseerd worden, groter is. Daarnaast verwachten zij dat de ambtelijke organisatie anders georganiseerd moet worden, wat onzekerheid met zich meebrengt. Het risico voor de bouw van de woningen ligt bij CPO bij het

collectief in plaats van de projectontwikkelaar, dit geeft voor de gemeente geen extra risico. De gemeenten kennen CPO echter onvoldoende, en denken daardoor dat zij de keuze hebben tussen projectontwikkeling of gewoon particulier opdrachtgeverschap. Hier zou een cultuuromslag moeten worden bewerkstelligd. VROM zou door het verstrekken van meer informatie over CPO hier aan moeten bijdragen.

De veelheid aan regelgeving speelt volgens de heer Vlemmix een rol bij de positie van de projectontwikkelaars. Zij bieden de gemeente aan om een locatie volledig te ontwikkelen, inclusief de toetsing aan de verschillende wet- en regelgeving, bestemmingsplannen en dergelijke. De gemeente hoeft als het ware alleen nog maar te zeggen wat voor huizen ze willen, en de projectontwikkelaar regelt het. Dit is voor de gemeente makkelijker en minder risicovol, waardoor hier snel voor gekozen wordt.

De provincie heeft via de streekplannen invloed op het aantal via particulier opdrachtgeverschap gebouwde woningen. Er mag maar een beperkt aantal woningbouwlocaties. Vooral in de klein gemeenten mogen slechts een aantal woningen per jaar gebouwd worden, terwijl juist in deze kleine gemeenten vaak makkelijker in (C) P.O. gebouwd kan worden. In navolging van de provincie Brabant zijn verschillende provincies bezig hun beleid te veranderen. Wanneer er voor bepaalde doelgroepen binnen de huidige bebouwing van de gemeente gebouwd wordt, hoeft de gemeente zich niet aan het beperkte aantal toegestane niet te bouwen woningen te houden.

Gesprek met Marcel Kastein De Regie BV

d.d. 28-06-2006 te Amsterdam

Na een korte introductie van het onderwerp heb ik dhr. Kastein gevraagd wat volgens hem oorzaken zijn dat in de ene gemeente meer via particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd wordt dan in de andere.

Volgens dhr. Kastein ontbreekt het de gemeenten aan instrumenten om het beleid uit te voeren. De gemeente maakt vaak wel beleid waarmee particulier opdrachtgeverschap gestimuleerd wordt. Echter er zijn niet de middelen om dit ook daadwerkelijk te volbrengen. Vaak heeft de gemeente onvoldoende grond. Daarnaast zijn de meeste ambtenaren al zo lang bezig in het netwerk van projectontwikkelaars, corporaties en makelaars dat zij de uitvoering van het beleid tegengaan. Er zou een nieuwe partij deel moeten nemen binnen dit proces die de mogelijkheden heeft om de uitvoering echt af te dwingen.

De BLS-subsidie is niet effectief. Tijdens een onderzoek dat De Regie samen met het SEV heeft uitgevoerd is er een 'belronkje' langs alle gemeenten gedaan. De gemeenten gaven hier aan dat de regeling te ingewikkeld is en de financiële tegemoetkoming te laag om beslissend te zijn voor de vraag om wel of niet meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen. Daarnaast worden de gemeenten niet gestimuleerd omdat zij afhankelijk zijn van de productie van andere gemeenten in de stadsregio. Ook geven ze aan dat niet zozeer de subsidie, maar de grondpositie doorslaggevend is.

Behalve de grondpositie is ook de motivatie binnen de gemeente van belang. De steun van de wethouder is erg belangrijk, maar zelfs wanneer de wethouder enthousiast is werken de ambtenaren niet altijd mee. Dit wordt vaak veroorzaakt doordat ambtenaren gewend zijn om met projectontwikkelaars te werken, particulier opdrachtgeverschap is toch een ander manier. Vaak hebben ambtenaren last van 'koud watervrees'. Ook hebben ze vaak goede relaties met de projectontwikkelaars en corporaties die ze niet willen verstoren.

Daarnaast zien de gemeenten vaak een aantal praktische problemen. Bij particulier opdrachtgeverschap blijven de risico's van de ontwikkeling van een plan langer bij de gemeente liggen terwijl corporaties en projectontwikkelaars deze risico's vaak eerder kunnen overnemen. Ook zijn zij vaak bereid de hele ontwikkeling van een bouwlocatie op zich te nemen, wat de gemeente veel tijd scheelt. Ook zien veel gemeenten particulier opdrachtgeverschap nog te veel als iets wat alleen voor mensen met een ruim budget is weg gelegd. Waarom zouden ze dit steunen, die kunnen hun eigen boontjes wel doppen is dan een redenering van gemeenten.

Gemeenten verwachten ook vaak dat bouwen via particulier opdrachtgeverschap langer duurt dan projectmatig bouwen. Ze hebben vaak afspraken om veel woningen in een korte tijd te laten bouwen, en particulier opdrachtgeverschap past hier niet binnen.

De Regie heeft vorig jaar onderzoek gedaan bij gemeenten naar hun beweegredenen om niet via particulier opdrachtgeverschap te werken. Hieronder worden de belangrijkste punten uit dit onderzoek weergegeven.

Een intermediaire organisatie voor particulier opdrachtgeverschap. De Regie in opdracht van Stichting Experimenten Volkshuisvesting. Dec. 2005

Knelpunten analyse algemeen:

- 1) Aannemers en corporaties hebben bouwclaims door de koppeling van grondbezit en bouwrecht. Hierdoor hebben zij een sterke onderhandelingspositie wanneer de gemeente een nieuwe bouwlocatie wil ontwikkelen.
- 2) De commerciële partijen en corporaties zijn niet bereid om losse kavels te verkopen.

Argumenten die gemeenten aandragen om geen kavels voor particulier opdrachtgeverschap vrij te geven:

- 1) het ruimtelijk beleid van de overheid: Er zijn weinig bouwlocaties en er moet wel veel en snel gebouwd worden. Particulier opdrachtgeverschap is hier niet geschikt voor.
- 2) Problemen bij de locatie: de gemeente loopt vaak risico's bij het ontwikkelen van een locatie zoals milieuproblemen. Het financiële risico is dan groot en commerciële partijen zijn eerder bereid dit risico over te nemen dan particulieren. De gemeente is dan eerder van het risico af.
- 3) Gemeenten zijn vaak verblijft bijzondere projecten te realiseren, zoals in voorgaande jaren het bouwen van meer woningen voor asielzoekers.
- 4) Er moeten veel sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Hierdoor blijft er geen ruimte meer over voor particulier opdrachtgeverschap.
- 5) Ontwikkelaars bouwen voor de gemeente de onrendabele sociale huurwoningen en willen hiervoor gecompenseerd worden. Hierdoor blijft er minder ruimte over voor particulier opdrachtgeverschap.

Daarnaast gaven veel gemeenten een aantal niet-steekhoudende argumenten:

- 1) Er is geen beleidsruimte in verband met de grondposities van de gemeente en andere partijen. Uit onderzoek is gebleken dat dit nog wel mee valt.
- 2) De grondkosten zijn hoog, dus de kavels duur. Echter de grond moet ook betaald worden wanneer er projectmatig gebouwd wordt.
- 3) Beeldkwaliteit. Gemeenten zijn bang dat de welstand achteruit gaat.
- 4) Woonruimte verdeling. Door zelf een initiatief te starten kunnen mensen wachtlijsten omzeilen.
- 5) Er moet in hoge dichtheid worden gebouwd, dit is niet geschikt voor particulier opdrachtgeverschap. Bij verschillende projecten, bijvoorbeeld de Kersentuin in Utrecht, is gebleken dat er ook bij particulier opdrachtgeverschap in hoge dichtheden kan worden gebouwd.
- 6) Particulier opdrachtgeverschap duurt langer en is te complex. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat bouwen via particulier opdrachtgeverschap helemaal niet veel langer duurt dan projectmatig bouwen.
- 7) Particulier opdrachtgeverschap is alleen geschikt voor mensen met veel geld.

Gesprek met dhr. Hans Vos van Stichting Experimenten Volkshuisvesting

d.d. 29-06-2006-06-30

Na een korte uitleg van mijn onderzoek heb ik met dhr. Vos de hypothesen besproken die ik aan de hand van de theorie heb besproken.

- In een gemeente die relatief veel grond in eigendom heeft zal meer via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in een gemeente die relatief weinig grond in eigendom heeft.

Dhr. Vos verwacht ook dat gemeenten die meer grond in eigen bezit hebben meer woningen via particulier opdrachtgeverschap zullen bouwen. Hij voegde hier wel duidelijk aan toe dat of dit ook daadwerkelijk gebeurt voornamelijk afhankelijk is van de vraag of de gemeente hier ook naar toe wil sturen. De gemeenten hebben, wanneer zij meer grond hebben, een betere onderhandelingspositie, maar zullen hier wel gebruik van moeten willen maken om ook daadwerkelijk meer woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen.

- In gemeenten waar veel vraag is naar kavels zullen meer woningen in P.O. worden gebouwd dan in gemeenten waar weinig vraag naar kavels is

Uit het landelijke onderzoek van Companen is gebleken dat landelijk veel vraag is van mensen die verhuisgeneigd zijn naar vrije kavels. Dit wil niet zeggen dat zij ook daadwerkelijk naar de gemeente toegaan met hun vraag. Gemeenten maken dit ook niet altijd even makkelijk om te doen, in veel gemeenten wordt op de website niet of nauwelijks aangegeven of er kavels zijn. Ook weten particulieren niet altijd wat er mogelijk is, waardoor de vraag niet altijd even goed bij de gemeente bekend is. Dhr. Vos gaf hier een voorbeeld van een bijeenkomst met een groot aantal jongeren in een kleine gemeente. De voormalig wethouder van Bladel sprak hier over het CPO project in Bladel en hoe dat in zijn werk ging. In de periode daarna werd in die gemeente veel sterker aangegeven door deze groep jongeren dat zij samen in CPO wilden bouwen. De plaatselijke wethouder zag zich dan ook genoodzaakt te bekijken of en hoe dit mogelijk is.

- In gemeenten die verwachten veel kosten te maken bij kaveluitgifte en de verstrekking van bouwvergunningen zullen minder huizen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten die weinig kosten verwachten te maken.

Wanneer gemeenten inzien dat de kosten meevallen, werkt dit wel drempelverlagend. Dhr. Vos verwacht echter niet dat dit de hoofdreden is.

- Gemeenten zullen P.O. eerder stimuleren wanneer de BLS-subsidie direct aan de gemeente verstrekt wordt dan wanneer de subsidie via de stadsregio wordt verstrekt.

Dhr. Vos heeft een tijdje geleden een belondje gedaan langs 9 van de 19 BLS-regio's om te vragen wat zij van de regeling vinden. Geen enkele van de respondenten vond de regeling stimulerend om beleid te maken. Allereerst is het bedrag per woning niet hoog genoeg. Eén van de respondenten reageerde met de zin: 'meneer, voor dat bedrag leggen we twee stoeptegels recht'. Daarnaast gaven ze aan dat de regeling te indirect is. Men is afhankelijk van de andere gemeenten in de regio. Gemeenten beseffen vaak ook niet dat 1600 euro per woning niet veel is, maar wanneer zij 100 woningen boven de drempel bouwen dit al snel een bedrag van 160.000 woningen is. Dit zou prima gehaald kunnen worden wanneer er 3 projecten in CPO gebouwd

worden. Gemeenten bekijken de regeling vaak per losse kavel en houden geen rekening met de mogelijkheid om met CPO ook een subsidie te krijgen.

- In gemeenten waar relatief veel woningen op korte termijn moeten worden opgeleverd zullen relatief minder woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

De meeste gemeenten gaan inderdaad voor de productie. Zij weten vaak niet dat met CPO ook veel productie in dezelfde tijd kan worden bereikt.

- In een gemeente waar de wethouder en de gemeenteraad positief staan tegenover particulier opdrachtgeverschap zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar de wethouder en de gemeenteraad neutraal of negatief tegenover particulier opdrachtgeverschap staan.

Binnen gemeenten is het belangrijk dat er bestuurlijk draagvlak is. Wanneer dit er niet is zal het voor ambtenaren erg moeilijk zijn om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren.

- In gemeenten waar ambtenaren de mogelijkheden hebben om particulier opdrachtgeverschap te bevorderen en hier positief tegenover staan, zullen meer woningen via particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

Ambtenaren kunnen niet zo heel veel doen om P.O. te stimuleren wanneer de gemeenteraad en B&W er niet achter staan. Zij moeten dus wel de mogelijkheden hebben binnen het beleid. Behalve dat deze mogelijkheid binnen het beleid er is, moeten de ambtenaren ook de organisatorische mogelijkheden hebben om het uit te voeren. Echter wanneer ambtenaren niet positief staan tegenover P.O. kunnen zij het beleid wel frustreren. Het is dus van belang dat zowel ambtenaren als het bestuur achter P.O. staan