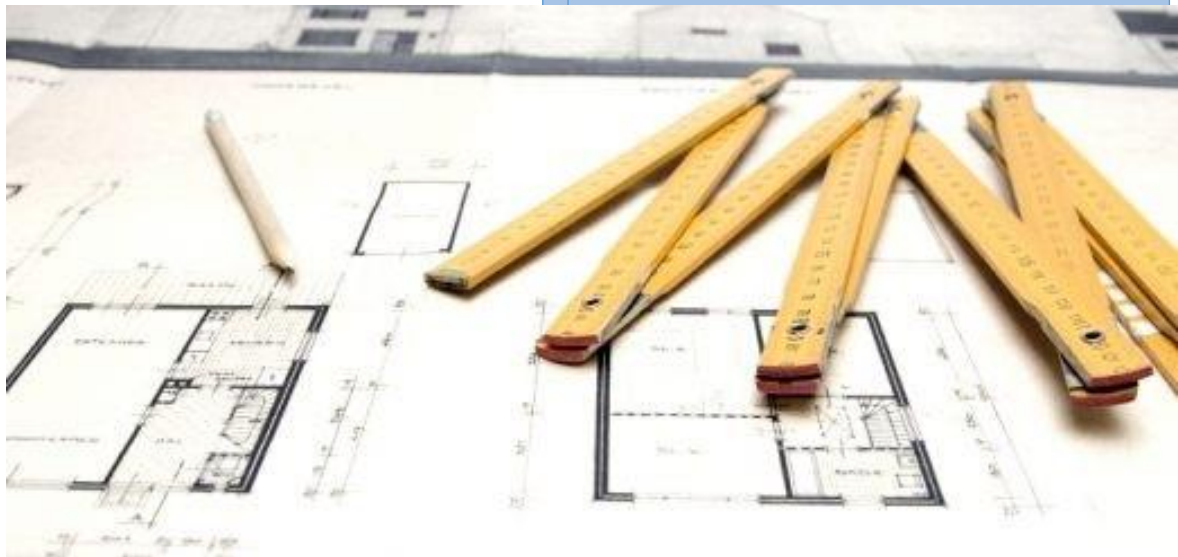


2020/2021

't Huis in Bronckhorst



Rekenkamercommissie Bronckhorst
Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
2020/2021

Samenvatting

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de pilot Collectief Particulier Opdrachtgeverschap is uitgevoerd binnen de kaders die door de gemeenteraad van Bronckhorst zijn vastgesteld. Ook is onderzocht wat het perspectief van de jongeren en procesbegeleiders is op het verloop en de uitkomsten van de pilot. Onderzoeken die de rekenkamercommissie zelfstandig uitvoert zijn beperkt van omvang.

In hoofdstuk 1 leest u wat Collectief Particulier Opdrachtgeverschap inhoudt. Ook is hierin de aanleiding voor de pilot benoemd. Het vraagstuk betaalbare huisvesting voor jongeren staat al sinds 2008 in beleidsvisies van de gemeente benoemd. De eerste pilot zou worden uitgevoerd in 2009. In 2017 heeft de gemeenteraad door middel van een amendement aangegeven dat er werk gemaakt diende te worden van het voornemen. Naar aanleiding hiervan zijn de ontwikkelingen in een stroomversnelling gekomen. Het amendement paste deels binnen het beleid zoals dat is geschetst in de 'Woonagenda gemeente Bronckhorst 2016-2020'.

In hoofdstuk 2 staat in hoeverre CPO past binnen de woonvisies en woonagenda (vanaf 2008) van de gemeente. Duidelijk is geworden dat woningbouw voor jongeren benoemd en uitgewerkt is als prioriteit. CPO is daarbij in de eerste visie ook aangeduid als kansrijke methodiek. In het document Woonagenda gemeente Bronckhorst 2016-2020 wordt CPO niet meer expliciet benoemd. Met het vaststellen van de woonvisies heeft de gemeenteraad aangegeven dat dit voor haar een mogelijkheid was. Maar er zit een groot verschil tussen de aandacht die er in de visies is voor CPO (nog niet gedetailleerd uitgewerkt met voor en nadelen) en het besluit dat de raad neem in 2018 over de kaderstelling voor het project (beperkt en juist helemaal op uitvoering gericht. Niet op het kritisch beschouwen van CPO.)

Ook valt op dat CPO als pilot wordt benoemd, maar dat het in werkelijkheid al een volwaardig project is. Een project dat gericht is op snelle en financieel behapbare realisatie en veel minder op een traject om ervaring op te doen en van te leren (en vervolgens eventueel uit te bouwen of te beëindigen).

Bij het spiegelen van de pilot aan het beleid valt nog iets op. De gemeente spreekt uit in de woonvisie uit steeds meer de rol van regisseur te krijgen. In de woonagenda staat het omschreven als procesbegeleidend. Maar in de pilot is haar rol juist actief en deels inhoudelijk. Dit geeft een risico op rolverwarring en onduidelijkheid. Uit de interviews met jongeren en projectbegeleiders blijkt ook dat voor hen niet altijd duidelijk was wie waarvoor aan zet was. De vraag in hoeverre het wenselijk is dat een gemeente diep in de planvorming betrokken is, en tevens de voorstellen beoordeelt, is geen principiële vraag in de voorbereiding geweest.

In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal of de keuze voor CPO een bewuste keuze was binnen de gemeentelijke visie op wonen en aanverwant beleid. In de gemeentelijke woonvisie van 2008-2017 wordt CPO al wel genoemd, maar niet onderbouwd. Bovendien is er in de visie sprake van een pilot waarin getest kan worden of de aanpak werkt. In de woonagenda komt de term CPO 2016-2020 niet meer terug. Wel is er ruimte voor het veld om meer zelf te ontwikkelen. Dat is een consistente lijn. In werkelijkheid wordt CPO tegelijkertijd ingevoerd op een aantal locaties. De nadruk ligt niet op uitvinden of de werkwijze geschikt is, maar op het realiseren van woningen voor de doelgroep. Daarmee is snel een sprong gemaakt van visie (woningbouw voor jongeren is wenselijk), naar uitvoering (hoe maken we CPO mogelijk). Over de voor- en nadelen van CPO en de kansen en risico's is geen fundamentele discussie gevoerd. Ook is bijvoorbeeld niet afgewogen of een andere aanpak ook mogelijk zou zijn geweest. De voor- en nadelen en kansen en risico's waren wel in beeld. Zo heeft de gemeente in het proces verschillende (en potentieel conflicterende) rollen. En neemt zij taken op zich die normaliter bij de ontwikkelpartij liggen.

In hoofdstuk 4 staat het normenkader. Om het onderzoek behapbaar te houden is een eng normenkader aangehouden. De tijd is afgebakend tussen de start van de pilot (aannemen van het amendement in 2017) tot de stand van zaken in november 2020. Een paar doorkijkjes naar de komende jaren worden gemaakt.

Bij het normenkader wordt een kanttekening geplaatst; Er is geen onderzoek gedaan naar hoe de 0-situatie van de pilot is bepaald. De rekenkamercommissie kan geen uitspraken doen over voorinvesteringen of de totstandkoming van de boekwaarde van de woningen. Dat zou te veelomvattend zijn, ook gezien de tijd (reserveringen van gronden hebben al in eerdere jaren plaatsgevonden). Er is geen sluitend beeld te geven van de voorinvesteringen die gedaan zijn en de financiële afspraken die gemaakt zijn.

In hoofdstuk 5 staan de bevindingen met betrekking tot de mate waarin de pilot is uitgevoerd binnen de kaderstelling van de raad. Er is bij de uitvoering niet substantieel afgeweken van die kaderstelling. Maar het is belangrijk om op te merken dat de kaderstelling op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden in de visies (analyse: betaalbare woningen voor jongeren hebben prioriteit en dat wordt een van de speerpunten binnen de woningbouwontwikkelingen). Bij de start van de pilot stelde de gemeenteraad niet veel gedetailleerde randvoorwaarden. Bovendien waren deze er vooral op gericht om uitvoering mogelijk te maken. CPO wordt naar alle waarschijnlijkheid binnen de financiële kaders afgerond. Er is niet diepgaand onderzocht in welke mate de businesscase zelfstandig sluitend is. Of dat er vooraf of gedurende het traject kosten voor rekening van de gemeente zijn gekomen die bij reguliere nieuwbouw-ontwikkelingen bij de realiserende partij zouden zijn neergelegd. In interviews is hier wel naar gevraagd. Volgens betrokkenen is het in ieder geval niet van substantiële invloed geweest. In combinatie met de onderbouwing (ook aan de raad) dat de inzet maximaal op de pilot zou zijn heeft de commissie besloten dit niet verder te onderzoeken.

Hoofdstuk 6 gaat over het perspectief van de jongeren en hun procesbegeleiders. Zij zijn bevraagd over het verloop van de pilot en de verwachte uitkomst. De verwachte uitkomst (de woning die uiteindelijk wordt gerealiseerd) voldoet aan de verwachting. Maar bij het proces zijn kanttekeningen gemaakt. Deze hebben betrekking op de ontwikkelvrijheid (die beperkter bleek dan men inschatte), de doorlooptijd, de mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing en de communicatie. Jongeren en procesbegeleiders hadden vooraf scherpere kaderstelling gewaardeerd. Ook zijn zij van mening dat de gemeente meer 'huiswerk' vooraf had kunnen doen. Bijvoorbeeld door de gronden te bestemmen en deze bouwrijp op te leveren.

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap is een Pilot. Dat houdt in dat deze ook bedoeld is om uit te vinden of de methodiek geschikt is voor het doel en of de werkwijze functioneel is. Er is daarom ook ruimte gemaakt voor evaluatie en aanpassing van de kaders nadat men ruim een jaar onderweg was. Opvallend is dat deze aangepaste kaders niet in de raad zijn bediscussieerd. Hoewel er veel verbeteringen mogelijk zijn om de uitvoering te optimaliseren zijn alle betrokkenen het erover eens dat de gemeente haar nek heeft uitgestoken. Dat wordt gewaardeerd. Ook over de woningen die gerealiseerd gaan worden zijn jongeren, begeleiders, bestuur en ambtenaren positief.

In hoofdstuk 7 wordt gekeken welke kaders zijn aangepast voor de nieuw te realiseren projecten in Hummelo en Keijenborg. Opvallend is dat er in de evaluatie veel aandachtspunten voor een discussie stonden, maar dat het document niet voor bespreking is geagendeerd in de raadsvergadering. In feite zijn daarmee de evaluatie en de wijzigingen van de kaders voor kennisgeving aangenomen.

Hoofdstuk 8 betreft de conclusies en aanbevelingen. De pilot CPO is binnen de kaders van de raad uitgevoerd. De jongeren verwachten dat zij tevreden zijn over het resultaat (de woningen staan nog niet maar de vooruitzichten zijn goed). Dit is prestatie van alle betrokkenen. Want voor gemeente, jongeren en begeleiders was het een intensief en nieuw proces.

De kaderstelling door de raad heeft plaatsgevonden op visieniveau (woonvisies en woonagenda), en op het niveau van uitvoering (middelen beschikbaar stellen en een aantal concrete kaders om het project binnen uit te voeren). Er is niet bediscussieerd of CPO zich in principe leent voor het doel. De sprong van visie naar uitvoering is zonder tussenstap gemaakt. Daardoor zijn elementen als:

- verschillende rollen van de gemeente,
- totstandkoming 0-situatie voor de pilot (verwerving gronden, bepalen boekwaarde)
- mag je 46 woningen op 5 locaties nog een pilot noemen?
- hoeveel ambtelijke uren worden toegerekend aan het project enz. niet voldoende besproken.

De pilot kan hierdoor niet goed in de context van het algemene beleid worden geplaatst. De vraag 'heiligt het doel de middelen' is moeilijk te beantwoorden. Zowel doel als middelen zijn niet goed vooraf bepaald.

Mede als gevolg van de onduidelijkheid in rolopvatting hebben de jongeren en hun begeleiders de nodige kanttekeningen geplaatst. Zij vonden het traject langer duren dan zij verwachtten. En de communicatie erover ervaren zij niet altijd als adequaat en eenduidig.

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat het goed is dat de gemeente haar nek heeft uitgestoken voor woningbouw voor jongeren. CPO leidt tot het gewenste resultaat en past in die zin ook binnen de visie van de gemeente.

In de aanbevelingen is te lezen dat het belangrijk is dat de tussenstap tussen visie en uitvoering bewust wordt gemaakt. De vragen die dan aan de orde komen zijn:

- Is dit middel inderdaad het juiste (ten opzichte van alternatieven) om het doel te bereiken?
- Hoe bepalen we de 0-situatie en de toerekening van inzet (zodat duidelijk is wat de kosten zijn?)
- Hoe borgen we dat er geen rolverwarring kan ontstaan

De gemeenteraad mag van het college verwachten dat deze in het raadsvoorstel de implicaties van de keuze in beeld brengt en onderbouwt.

Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding.....	5
1.1 Wat is Collectief Particulier Opdrachtgeverschap?.....	5
1.2 Aanleiding voor de pilot	6
2. Opzet en indeling van het onderzoek.....	6
3. CPO in de context van gemeentelijke besluitvorming en gemeentelijk beleid	7
3.1 CPO is veel meer een project dan een pilot	7
3.2 CPO en gemeentelijke beleidsdoelstellingen	8
4. Normenkader	9
5. Deel 1: CPO binnen de kaderstelling van de gemeenteraad	11
5.1 Rolopvatting van de gemeente (deelvraag 1)	11
5.2 CPO en de financiële kaders (deelvraag 2)	13
5.3 CPO en de juridisch ruimtelijke kaders (deelvraag 3)	15
5.4 Terugkoppeling aan de gemeenteraad (deelvraag 4)	15
5.5 46 woningen worden binnen de pilot CPO gerealiseerd (deelvraag 5).....	15
6. Deel 2: CPO vanuit het perspectief van jongeren en procesbegeleiders	16
6.1 De wensen van de jongeren en de uitkomsten (deelvraag 6).....	16
6.2 De ervaringen van de jongeren en procesbegeleiders (deelvraag 7)	16
7. Aangepaste kaders & projecten Hummelo en Keijenborg	18
8. Conclusies en aanbevelingen	20
9. Bronnen.....	25
10. Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders.....	27
11. Nawoord rekenkamercommissie	29

1. Inleiding

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) is een beleidsinstrument dat de gemeente Bronckhorst heeft ingezet om passende en betaalbare huisvesting voor jongeren te realiseren. In dit beknopte onderzoek staat in hoeverre het instrument (CPO) heeft bijgedragen aan het doel (betaalbare huisvesting voor jongeren). Er is onderzocht of de pilot is uitgevoerd binnen de kaders van de raad. De bevindingen van de jongeren en procesbegeleiders over het proces en het resultaat zijn ook meegenomen. Verder is gekeken of en zo ja in hoeverre de pilot in de context van het bredere gemeentelijke beleid is geplaatst. En of het resultaat bijdraagt aan bredere beleidsdoelstellingen. Dit onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie Bronckhorst.



FIGUUR 1 * DE €200.000,- IS DOOR DE JONGEREN ERVAREN ALS GRENS

1.1 Wat is Collectief Particulier Opdrachtgeverschap?

In Bronckhorst is de werking van CPO aan de jongeren tijdens informatiebijeenkomsten toegelicht door CPO-expert Hans Vos. Hij heeft ook meegewerkt aan de voorbereidingsavonden en het opzetten van de pilot. Op de website www.hansvosadvies.nl is in een filmpje te zien wat zijn uitleg van Collectief Particulier

Opdrachtgeverschap is; De informele term voor CPO is zelfbouw. Deze vorm van bouwen wordt gekozen voor mensen die op zoek zijn naar een nieuw huis, maar in het bestaande aanbod geen woning vinden die aan hun eisen voldoet. Zij zoeken gelijkgestemden op en gaan zelf aan de slag. De voordelen zijn dat er een woning naar wens gerealiseerd kan worden, dat de kosten lager zijn door de samenwerking met anderen en dat er meteen een beter contact is met de buurt (want de burens zijn mede-initiatiefnemers).

CPO begint bij een locatie die voor CPO-ontwikkeling beschikbaar is. Het kan zijn dat er door de gemeenten gronden zijn gereserveerd voor CPO (dat was in Bronckhorst het geval) of dat een groep initiatiefnemers zelf een locatie verwerft. Het is belangrijk dat duidelijke spelregels en voorwaarden vastgelegd zijn voor de ontwikkellocatie. Denk daarbij aan ruimte, architectuur en de tijd en middelen die in de locatie kunnen worden gestoken). Verder is het belangrijk dat de bouwgroep duidelijke afspraken maakt over budget, tijd en de concrete woonwensen. De bouwgroep richt een vereniging op die als officiële opdrachtgever optreedt. De bouwgroep kiest zelf de partners uit om aan de slag te gaan. Dat zijn meestal een procesbegeleider (verplicht in de pilot van Bronckhorst), een architect en een aannemer. Samen werkt de bouwgroep de plannen uit. Van ontwerp tot de uiteindelijke realisatie. Het resultaat is een woning volgens de eigen wensen en het besparen van veel kosten doordat efficiency voordeel wordt behaald. De buurt is van de mensen die deze samen hebben gemaakt.¹

De lijn zoals geschetst is in Bronckhorst gevolgd. De stappen zijn doorlopen. Naast de voordelen van Collectief Particulier Opdrachtgeverschap zijn ook de nadelen en risico's benoemd. Er was aandacht voor dat de processen lang kunnen duren en dat de er moet worden geïnvesteerd in adviseurs.

1.2 Aanleiding voor de pilot

Woningbouw voor jongeren is op 2 november 2017 door middel van een amendement² geagendeerd in de gemeenteraad van Bronckhorst. De aanleiding voor het amendement vormde een signaal van marktpartijen en partners op het gebied van wonen (woningbouwcorporaties, ontwikkelaars, makelaars e.a.). Zij vroegen, in interviews in het kader van een verkenning om het woningaanbod in Bronckhorst te versterken en daarbij specifiek aandacht te hebben voor de huisvesting van jongeren (juni 2017).

Op basis van de signalen van de ontwikkelaars, woningcorporatie en van de jongeren³ en gesteund door de gemeenteraad zijn gesprekken met jongeren gestart. Daaruit werd duidelijk dat veel jongeren voor een koopwoning met buitenruimte en twee of drie slaapkamers opteerden. Dat was binnen hun budget niet bereikbaar.⁴ Collectief Particulier Opdrachtgeverschap werd gezien als een mogelijkheid een manier om dit toch te kunnen realiseren. De verwachting was dat jongeren tussen de 18 en 30 jaar tegen een betaalbare prijs een woning naar hun zin zouden kunnen realiseren in hun kern van voorkeur. Overigens was al sinds 2008 bekend dat er een tekort verwacht werd aan betaalbare koopwoningen voor jongeren. In de woonvisie 2008-2017 is dit onderbouwd met cijfers. Ook in de woonagenda 2016-2020 is onderliggend materiaal beschikbaar. In de woonvisie staan de voorstellen om hierop te anticiperen (inclusief een pilot CPO) al genoemd.⁵ De woonagenda is minder expliciet en gedetailleerd.

2. Opzet en indeling van het onderzoek

De rekenkamercommissie Bronckhorst heeft onderzoek gedaan naar de gemeentelijke pilot Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Er is documentenstudie gedaan. En er zijn interviews gehouden. Een overzicht van de bestudeerde documenten en geïnterviewde personen/groepen staat in hoofdstuk 10.

Hoofdstuk 3 gaat over de mate waarin CPO past binnen de visie op wonen (volkshuisvesting) van de gemeente. De vraag of en zo ja in welke mate een interventie past binnen het vigerend beleid is een standaard rekenkamervraag die in alle onderzoeken gesteld wordt.

't Huis in Bronckhorst' is een beknopt onderzoek dat door de rekenkamercommissie is uitgevoerd. Om het behapbaar te houden is een eng normenkader gehanteerd. Het normenkader staat in hoofdstuk 4. In tijd

¹ www.hansvosadvies.nl

² Amendement, 2 november 2017

³ Interviews jongeren, wethouder en projectleiding

⁴ Raadsvoorstel Vastleggen uitgangspunten pilot woningbouw voor jongeren 12 juli 2018 & interviews bestuur, projectleider en raad bevestigd door jongeren.

⁵ Woonvisie Bronckhorst, bouwen met visie en ambitie

beperkt het onderzoek zich van de start in 2017 (met het aannemen van een amendement in de gemeenteraad) tot de stand van zaken in november 2020 (en de verwachte realisatie).

Het onderzoek valt uiteen in twee onderdelen. Het eerste richt zich op de mate waarin de pilot binnen de kaders van de raad is gerealiseerd. Daarbij zijn de kaders uit het raadsvoorstel leidend maar worden ook aan aantal 'afgeleide kaders' meegenomen. Verder wordt er in dit blok nagegaan of het beoogde resultaat is behaald en wordt er aandacht besteed aan de werkwijze binnen de gemeente. Daarbij is zowel naar de ambtelijke als naar de bestuurlijke kant gekeken. De deelvragen voor het eerste deel (hoofdstuk 5) zijn:

1. Welke rol heeft de gemeente gekozen en gespeeld in het proces (aangevlogen vanuit een faciliterende, actieve en/of randvoorwaardelijke basishouding?)
2. Is de pilot uitgevoerd binnen de financiële kaders van de gemeenteraad?
3. Is de pilot uitgevoerd binnen de juridische/ruimtelijke kaders van de gemeenteraad?
4. Op welke wijze heeft de terugkoppeling aan de gemeenteraad plaatsgevonden gedurende het project?
5. Hoeveel jongeren tussen de 18 en 30 jaar kunnen een starterswoning realiseren binnen de pilot? Hoeveel woningen worden er gerealiseerd? (max 46)

Het tweede deel Hoofdstuk 6 concentreert zich op de beoordeling van het proces en het resultaat door de jongeren en hun begeleiders. Voor deel twee zijn de volgende deelvragen opgesteld:

6. In welke mate zijn de wensen van de jongeren, zoals geïnventariseerd in het voortraject, vertaald in de planvorming en planrealisatie?
7. Hoe hebben de jongeren het proces van voorverkenning tot het uiteindelijk voorgenomen realisatie van de woning ervaren?

Er wordt in Hummelo een vervolg gegeven aan de pilot. In Hoofdstuk 7 staat kort welke ervaringen uit Steenderen, Vorden, Hengelo en Zelhem zijn meegewogen bij het stellen van de kaders voor deze projecten.

3. CPO in de context van gemeentelijke besluitvorming en gemeentelijk beleid

De rekenkamercommissie neemt in haar onderzoeken altijd mee in hoeverre de beleidsinterventie of het beleidsinstrument bijdraagt aan het behalen van gemeentelijke doelstellingen. De doelstellingen voor wonen liggen vast in de woonvisie van de gemeente. Daarin staat ook op welke wijze de gemeente om wil gaan met verwachte knelpunten en beleidswensen. Voor dit onderzoek zijn de woonvisies 2008-2017, de woonagenda 2016-2020 en de woonvisie 2019-2025 relevant. CPO wordt al in de eerste woonvisie genoemd als mogelijkheid voor woningbouw voor jongeren.

3.1 CPO is veel meer een project dan een pilot

De gemeenteraad heeft laat in het traject kaders gesteld.⁶ De voorbereidingen voor de pilot waren toen al relatief vergevorderd stadium. De kaderstelling is ook al gericht op de randvoorwaarden om de pilot uit te gaan voeren op de 5 ontwikkellocaties. Het is daarmee een veelomvattend project dat een lange looptijd kent. De pilot werd ingezet om een geconstateerd probleem op te lossen. Het was meer het benutten van een kans dan het testen van een nieuw instrument.

Er zijn in de raadsvergaderingen ook weinig kritische vragen gesteld over de methodiek en de principevraag of CPO de meest geëigende vorm is om woningbouw voor jongeren te realiseren. De wethouder geeft in zijn

⁶ Raadsvoorstel Vastleggen uitgangspunten pilot woningbouw voor jongeren 12 juli 2018 & interviews bestuur, projectleider en raad bevestigd door jongeren, van de bijeenkomsten zijn geen verslagen beschikbaar

interview aan dat er van de jongeren veel wordt gevraagd, terwijl zij feitelijk een praktische oplossing zochten. Een pilot wordt normaliter uitgevoerd om te testen of een nieuw model, werkwijze of instrument werkt en welke kinderziekten er nog in zitten. Ook kan daarna worden bepaald of de pilot voldoende bijdraagt aan beleidsdoelstellingen, het meest effectieve instrument is en of bijvoorbeeld de kosten en baten tegen elkaar opwegen. CPO is echter meteen breed ingezet. Vooraf zijn weinig doelen en resultaten benoemd om te kunnen toetsen of het instrument het meest geschikte is. De discussie daarover heeft bij de tussenevaluatie ook niet plaatsgevonden. Een aantal kaders om de uitvoering te verbeteren is wel bijgesteld, maar de meer principiële voorliggende discussie, heeft niet plaatsgevonden.


CPO is daarmee veel meer een project dan een pilot. Wellicht is het bij de woonvisie 2008-2017 wel de bedoeling geweest om 'meer echt' proef te draaien in de pilot 2009. Mede op basis van de woonagenda is de methodiek breder ingezet.

3.2 CPO en gemeentelijke beleidsdoelstellingen

Op het moment van de besluitvorming over de pilot was de woonagenda 2016-2020 leidend. In de voorafgaande woonvisie 'Bouwen met visie en ambitie' 2008-2017 is al sprake van een moeilijke positie voor starters op de woningmarkt: *'Voor thuiswonende starters en mensen die een woning huren, is de koopmarkt de laatste jaren steeds minder goed toegankelijk. Door het realiseren van goedkope woningen, het creëren van doorstroming door het bouwen van woningen in de middeldure prijsklasse, de verkoop van huurwoningen en de inzet van financiële instrumenten, wordt geprobeerd de kloof tussen huur- en koopmarkt te dichten.'*⁷ In de visie staat ook dat de burger de mogelijkheid moet hebben om een woning naar behoefte te vinden: *'Om de keuzevrijheid te vergroten wordt het nieuwbouwprogramma zoveel mogelijk aangesloten bij de resultaten van het woonbehoefteonderzoek, voeren de wooncorporaties het Te Woonconcept in en worden (proefprojecten uitgevoerd met (collectief) particulier opdrachtgeverschap.'* De vraag is in de visie uitgebreid met cijfers onderbouwd. Voor wat betreft Collectief Particulier Opdrachtgeverschap staat op pagina 16 van de visie dat een eerste Pilotproject in 2009 wordt uitgevoerd.

Starters

- Profiel: 3/4 tot 25 jaar, 3/4 heeft inkomen tot € 1.700 netto per maand.
- Wensen:
 - 48% huur, 52% koop
 - met name tot € 527 en € 200.000
 - sterke voorkeur voor grondgebonden woningen met 2 of 3 slaapkamers
 - willen echt een huis, desnoods een ander woningtype, of in een andere gemeente



FIGUUR 2: UIT DE WOONVISIE 2008-2017

De woonagenda 2016-2020 borduurt verder op deze lijn. Maar deze is minder expliciet. Wel is opgenomen dat partijen meer gezamenlijk aan een opgave gaan werken en dat de gemeente daarbij minder inhoudelijk bepalend en meer procesbegeleidend wordt.

Woningen bouwen in de grote kernen

In de woonvisie 2008-2017 staat dat de gemeente Bronckhorst 70% van de woningproductie wil realiseren in de vier grote kernen Hengelo, Steenderen, Vorden en Zelhem. Uit het woonbehoefteonderzoek dat aan de visie ten grondslag ligt, kwam dat starters de grote kernen aantrekkelijk vinden. Ook was de planologische capaciteit in de kernen beschikbaar. Tot slot wilde men geen verstedelijking in het landelijk gebied. De CPO-projecten zijn inderdaad gerealiseerd (op inbreidingslocaties) in de grote kernen. Dit is dus overeenkomstig het beleid. Het past ook binnen de kaders van de woonagenda 2016-2020.

De rol opvatting van de gemeente

In de woonvisie 2008-2017 staat een passage over de rol van de gemeente en de gevolgen daarvan:

“succesvol beleid is beleid dat in overleg met verschillende actoren tot stand komt: dat vraagt om open processen, met vroegtijdige betrokkenheid van bedrijven instellingen en burgers (duurzame samenwerking).

⁷ Woonvisie Bronckhorst, bouwen met visie en ambitie 2008-2017

Maar wel vanuit een eigen visie van de gemeente, waarin de betrokkenheid met de lokale samenleving wordt vormgegeven.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor een beleid dat zo goed mogelijk het collectief belang dient. Dat de gemeente meestal niet zelf de uitvoerder is van het beleid is lastig. Steeds meer is de uitvoering een taak van (markt)partijen geworden, met een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om de bedrijfsvoering. De overheid heeft minder grip op de uitvoering en komt steeds meer in een regierol. De gemeente Bronckhorst wil hiervoor voorwaardenscheppend, initiërend en motiverend zijn. Vanuit de regierol probeert de gemeente de uitvoerende partijen achter haar beleid te krijgen. De gemeente Bronckhorst zal als regisseur haar nieuwbouwprogramma aan (markt)partijen duidelijk maken en de spelers ook ruimte geven voor eigen inbreng. Per locatie zal de gemeente aangeven voor welke doelgroepen zo mogelijk moet worden gebouwd en in welke prijsklassen. In het geval de plannen rees vastliggen, onderzoekt de gemeente de mogelijkheden tot bijsturen. De gemeente geeft hiermee haar ambitie aan.⁸⁷

In de context van CPO heeft de gemeente niet alleen een regisserende maar ook een participerende rol. Er wordt vooraf 'huiswerk' gedaan en ook de houding bij het doorlopen van bestemmingsplan en vergunningentrajecten is veel pro-actiever dan in vergelijkbare nieuwbouwprojecten waar bijvoorbeeld met een projectontwikkelaar wordt gewerkt. Dit geeft risico op:

- Rolvermenging (als de gemeente een actieve rol en een groot belang heeft bij een vergunningverlening, is de beoordeling dan even objectief als bij een marktpartij?)
- Verwarring met betrekking tot het eigenaarschap (als de gemeente al veel huiswerk doet, begrijpt een bewonerscollectief dan nog welke acties zij moet ondernemen en welke de gemeente?)

In de woonagenda wordt wel meer aangestuurd op de begeleidende rol vanuit de gemeente. Er was wel een haakje om de discussie over de wenselijkheid hiervan te voeren.

In het centrale deel van dit onderzoek, dat inhoudelijk inzoomt op het project CPO, komt ook naar boven dat jongeren en procesbegeleiders tegen gevolgen van de onduidelijke taakopvatting aanliepen. In een demarcatielijst is wel zo goed mogelijk vastgelegd wie wat deed. Indien CPO echt als een pilot was beschouwd, en dus ook was bekeken welke risico's eraan kleven, was dit op een hoger abstractieniveau zeker een punt van aandacht geweest (en had het moeten terugkomen in de advisering over en bespreking van de aangepaste kaders).

4. Normenkader

In het onderzoeksvoorstel⁹ is het normenkader meegegeven. Daarin staat de 'onderzoeksomgeving' afgebakend. In de tabel op de volgende pagina staat het normenkader en de invulling daarvan voor de pilot.

Norm	Opmerkingen
1. De beleidsperiode is gedefinieerd.	-Het voorwerk voor de pilot start in september 2017 - De gemeenteraad stelt op 12/7/2018 met het nemen van het raadsbesluit de kaders vast - de pilot en eindigt op het moment dat de laatste woning is opgeleverd en de pilot geëvalueerd is. (Dat is op het moment van dit onderzoek nog niet aan de orde. - Voorafgaand aan de pilot is een voorverkenning gedaan en een amendement aangenomen - De einddatum is niet vooraf bekend gemaakt

⁸ Woonvisie Bronckhorst, bouwen met visie en ambitie 2008-2017

⁹ Onderzoeksvoorstel Collectief Particulier Opdrachtgeverschap 20 mei 2020

	- De verwachting van de jongeren was dat de doorlooptijd van start tot bouw 1,5 tot 2 jaar zou zijn. ¹⁰ -Op het moment van voorliggend onderzoek is op de eerste locaties gestart met de bouw
2. Er is helder wat men aan het eind van de pilot bereikt denkt te hebben.	Er zijn na de pilot 46 woningen op gerealiseerd in de kernen Hengelo, Steenderen, Vorden en Zelhem. Deze zijn voor jongeren tot 30 jaar.
3. Er is vastgelegd met welke partners het beleidsvoornemen gerealiseerd gaat worden en wat de rol van de verschillende partners in het proces is.	De pilot gaat uitgevoerd worden met: -Toekomstige woningeigenaren verenigd in 5 verenigingen van eigenaren -ambtenaren en bestuurders van de gemeente Bronckhorst -Procesbegeleiders van de jongeren -Procesleiding Hun taken en rollen zijn vastgelegd
4. Er is een begroting van de kosten	Er is een projectbegroting ¹¹
5. Er is vastgelegd hoe gemonitord gaat worden	Er wordt gemonitord op basis van de projectbegroting
6. Er is vastgelegd hoe geëvalueerd gaat worden	Er zijn geen specificaties gesteld aan de evaluatie
7. Er is vastgelegd wanneer de raad geïnformeerd gaat worden over welke resultaten	Er is vastgelegd dat er in de zomer van 2018 een tussenevaluatie wordt opgeleverd. Deze is op 12 februari 2019 beschikbaar gekomen. De evaluatie is gedeeld en stond op de agenda van de gemeenteraad van 28 maart 2019. De evaluatie is niet inhoudelijk besproken.

Kanttkening bij het normenkader

Opvallend is dat bij de besluitvorming over de pilot de besluitvormingspunten en onderbouwing sterk gericht zijn op periode en uitvoering zoals beschreven in het normenkader. De pilot is als een ‘geïsoleerd fenomeen’ beoordeeld en gekaderd. In de aanleiding of onderbouwing is de pilot niet in een bredere context beschouwd. De informatie in de woonvisies en de woonagenda was daarvoor te summier en de informatie in het kaderstellende raadsbesluit te veel op uitvoering van de pilot gericht. Er is niet gecommuniceerd of (en zo ja welke) interventies of acties hebben plaatsgevonden om tot de 0-situatie van de pilot te komen (investeringen om de gronden bouwrijp te maken bijvoorbeeld.). Ook is maar in beperkte mate terug te vinden of de pilot gezien is in de context van het bredere gemeentelijke beleid. De woonagenda gaf wel een dienend kader. De argumentatie in de voorstellen geeft geen voorzet om de discussie op dat niveau te voeren. Ook tijdens de besprekingen in de gemeenteraad¹² is niet uitgezoomd naar een hoger niveau. De besprekingen bleven binnen de kaders van de pilot. De rekenkamercommissie heeft zich bij de afbakening van het onderzoek ook beperkt tot de pilot als beleidsinstrument. Een bredere beschouwing zou een ander zicht kunnen geven op de investeringen die gedaan zijn om de pilot uit te kunnen voeren binnen de kaders. Maar een nadere invulling daarvan valt buiten de kaders van dit onderzoek.

¹⁰ Interview jongeren

¹¹ Opbrengsten en kosten pilot jongeren 2018-2020 (8 juli 2020)

¹² Gemeenteraadsvergadering van 12 juli 2018

5. Deel 1: CPO binnen de kaderstelling van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft op basis van het raadsvoorstel 'vastleggen uitgangspunten voor de woningbouw voor jongeren' kaders vastgesteld in een raadsbesluit.¹³ Er heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden.¹⁴ Op basis daarvan zijn de kaders verder aangescherpt. De aangepaste kaders worden gehanteerd voor de nieuwe projecten.¹⁵ De evaluatie stond op de agenda van de gemeenteraad maar is niet inhoudelijk behandeld.

5.1 Rolopvatting van de gemeente (deelvraag 1)

De eerste deelvraag heeft betrekking op de rolopvatting van de gemeente. Werd gekozen voor een faciliterende, actieve en/of randvoorwaardelijke rol?

De gemeente nam een ondersteunende en faciliterende rol aan

De gemeenteraad heeft in een raadsbesluit de hoofdkaders vastgelegd waarbinnen het project zou worden uitgevoerd.¹⁶ De 6 kaders waarover door de gemeenteraad werd besloten hebben geen betrekking op de rolopvatting. De kaders van de gemeenteraad gaan over financiële, juridische en ruimtelijke aspecten en de evaluatie. Maar in het raadsvoorstel,¹⁷ dat aan de besluitvorming ten grondslag ligt, wordt in de argumentatie wel (meer impliciet) ingegaan op de rolopvatting. Er staat dat:

- De vrijheid voor jongeren groot is
- Er aandacht wordt besteed aan het voorbereiden van de jongeren o.a. door met hen projecten te bezoeken (zodat zij zich op hun rol konden oriënteren)
- De gemeente aanzienlijk meer werkzaamheden uitvoert om de woningbouw voor jongeren binnen deze pilot mogelijk te maken dan in vergelijking met reguliere woningbouwtrajecten. De begeleiding van deze pilot vraagt veel ambtelijke inzet zowel voor wat betreft de projectleiding en de dagelijkse contacten met jongeren als de inhoudelijke inbreng vanuit de verschillende vakinhoudelijke disciplines.

De gemeente wilde bewust niet sturen (gaf jongeren de vrijheid). Maar er werd wel voor gekozen om veel meer te ondersteunen en faciliteren dan in andere projecten (waarbij de andere partij een professional is).

Beperkte inhoudelijke kaderstelling

Uit de tussenevaluatie¹⁸ wordt duidelijk dat er een bewuste keuze gemaakt om de randvoorwaarden (kaders) te beperken. Daarin staat de volgende passage:

.... We zijn gestart met een open proces zonder concrete randvoorwaarden. Dit was een bewuste keuze. Een aantal kaders en randvoorwaarden werden gaande het proces duidelijk¹⁹. Dit geeft enerzijds ruimte, de gemeente komt niet aan de voorkant met een al uitgedacht plan, maar anderzijds konden we niet alle vragen die we vanuit de start kregen meteen beantwoorden. Hierdoor hebben we bijvoorbeeld soms jongeren moeten teleurstellen, omdat ze toch niet aan de voorwaarden voldeden of dat het beeld wat mogelijk is met betrekking tot woningen anders was dan verwacht. Een ander gevolg was dat we enkele uitgangspunten hebben vastgesteld die bij nader inzien niet zo goed bleken....

De projectleider bevestigt de insteek en de gevolgen daarvan²⁰. Het idee was dat randvoorwaarden niet het tempo uit de voortgang mochten halen. En men wilde recht doen aan de creativiteit, innovatiekracht en keuzemogelijkheden van de jongeren. Gedetailleerde inhoudelijke kaderstelling zou daarmee conflicteren.²¹

¹³ Raadsbesluit van de gemeente Bronckhorst Raad-00374/7

¹⁴ Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Bronckhorst september 2017- december 2018

¹⁵ Raadsvergadering 28 maart 2019

¹⁶ Raadsbesluit van de gemeente Bronckhorst Raad-00374/7

¹⁷ Raadsvoorstel Vastleggen uitgangspunten pilot woningbouw voor jongeren 12 juli 2018

¹⁸ Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Bronckhorst september 2017- december 2018

¹⁹ Dit was een van de opmerkingen van jongeren en procesbegeleiders waarover in deel twee van dit onderzoek gerapporteerd wordt.

²⁰ Op basis van interview projectleider

²¹ Op basis van interview projectleider

Bovendien is het bij projecten waar wel een ontwikkelaar bij betrokken is ook gebruikelijk dat het voortraject bestaat uit het doen van voorstellen en deze vervolgens toetsen aan gemeentelijk beleid, wet- en regelgeving. Zo komt men door middel van een wisselwerking uiteindelijk tot een plan dat goedkeuring krijgt en uitgevoerd kan worden.

Anticiperen op de risico's van CPO onder beperkte kaderstelling

Betrokken bestuurders, ambtenaren en projectleiding realiseerden zich dat CPO en de beperkte kaderstelling voor jongeren een uitdaging zou worden. Want meestal wordt het voortraject van vergunningaanvraag tot bouw doorlopen met professionals (meestal een projectontwikkelaar). En zelfs dan zijn het vaak intensieve trajecten met de nodige uitdagingen. Daarom investeerde de gemeente in een goede onderlinge afstemming voor en tijdens de pilot om de jongeren snel van voor hen begrijpelijke informatie te kunnen voorzien. Hierop is ook de opmerking in het raadsvoorstel gebaseerd dat de pilot relatief veel ambtelijke capaciteit zou vergen

Voor de bestuurlijke binding zorgde de Taskforce Volkshuisvesting. Deze bestond uit de wethouders RO, Wonen, managers van de clusters Wonen en Omgeving, Beleidsmedewerkers Wonen RO en Vitale kernen en de projectleiding. De Taskforce bleef actief tot de start van de uitvoering van de Pilot. Een projectgroep waarin de disciplines Ruimtelijke Ordening, Economie, Openbare Ruimte, Verkeer en Vervoer en Planeconomie en Wonen zijn vertegenwoordigd is gedurende de hele pilot actief.²² Deze groep zit tweewekelijks met elkaar om tafel om de locaties te volgen en het proces vanuit de gemeentelijke kant gaande de houden.²³ Er is steeds afzonderlijk afstemming gezocht met de juridisch en financieel consulent van de gemeente.

Naast het intern leggen van de focus op het project was een van de randvoorwaarden ook dat alle bewonersgroepen een procesbegeleider aan zouden stellen. Een professional die namens het collectief zou kunnen schakelen met de gemeente en het proces binnen de groep zou kunnen begeleiden.

Faciliteren en ontzorgen van de jongeren

Bestuur, ambtenaren en projectleiding schatten voorafgaand aan de start van de pilot in dat het bewust geven van ruimte aan jongeren en proces, door weinig gedetailleerde kaders mee te geven, een risico was. Daarom richtte men een organisatie in die dicht op het project zat. Zo wilde men snel en eenduidig antwoord kunnen geven op problemen en vragen die in de loop van het proces gesteld werden. Men deed ook vooraf veel huiswerk en stelde als voorwaarde dat door de jongeren een procesbegeleider werd aangesteld. Zo speelde de gemeente een faciliterende en actieve rol en probeerde men de jongeren deels te ontzorgen. Samengevat kan dus worden dat de gemeente een actieve rol wilde spelen en daar ook haar werkwijze en activiteiten op afstemde. Deze werkwijze is gedurende de looptijd van de pilot volgehouden. De projectgroep is bij elkaar blijven komen en er is steeds prioriteit gegeven aan de vragen vanuit de verschillende locaties.²⁴

²² Raadsvoorstel Vastleggen uitgangspunten pilot woningbouw voor jongeren 12 juli 2018

²³ Interview projectleider

²⁴ Interviews projectleider, wethouder en gemeenteraad



Impressie 14 CPO woningen in Zelhem

5.2 CPO en de financiële kaders (deelvraag 2)

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de pilot is uitgevoerd binnen de financiële kaders van de gemeenteraad.

Het werkbudget van € 1.150.000,- is toereikend

De gemeenteraad stemt op 12 juli 2018 in met de aangepaste grondprijzen.²⁵ Deze prijs wordt vastgesteld op €25.000,- ex btw voor 150m². In de tussentijdse evaluatie van 12 februari 2019²⁶ staat dat voor een deel van de jongeren 150m² een te grote aanslag op hun budget is. De richtlijn van 150m² is daarom voor vervolgprijzen buiten de pilot aangepast naar 125m². (Geldend voor volgende projecten) De aangepaste m²-prijzen voor een gemeentekavel wil men handhaven tot een kavelgrootte van 125m².

De gemeenteraad stelde een werkbudget beschikbaar van €1.150.000,- voor een periode van twee jaar. Er is binnen dit budget gewerkt. De pilot blijft tot op 8 juli binnen de €1.150.000,-. De totale kosten liggen op €926.011,-. Men verwacht tot de afronding van het project nog ongeveer €55.000,- aan kosten te maken. Daarmee is de verwachting dat het project sluit met een projectresultaat van €94.602,-. Dat komt neer op ongeveer €2.000,- per woning. Iets minder dan voorzien in de tussentijdse evaluatie, maar ruim binnen het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget.²⁷

²⁵ Raadsbesluit van de gemeente Bronckhorst Raad-00374/7

²⁶ Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Brockhorst september 2017- december 2018

²⁷ Interview projectleider

Samenvatting opbrengsten en kosten CPO-pilot 8 juli 2020

		Totaal 46 woningen	Per woning
Opbrengsten	Verkoop kavels	€ 1.269.801,67	€ 27.604,38
Kosten	Boekwaarde	€ 35.000,00	€ 760,87
	Bouwrijp	€ 72.926,50	€ 1.585,36
	Onsluiten en parkeren	€ 342.500,00	€ 7.445,65
	Nutsvoorzieningen	€ 36.689,00	€ 797,59
	Juridisch	€ 206.106,00	€ 4.481,00
	Interne uren projectleiding	€ 69.301,00	€ 1.507,00
	Notariskosten	€ 1.194,00	€ 25,96
	Excursies en overleggen	€ 1.194,00	€ 25,96
	Fonds <u>bovenwijks</u>	€ 161.100,00	€ 3.502,17
	Onvoorzien kosten	€ 92.601,05	€ 2.013,10
	Totaal kosten	€ 1.018.611,55	€ 22.144,66

Verevening heeft plaatsgevonden

De vijf locaties binnen de pilot zijn aangemerkt als een project²⁸. Verevening tussen de locaties is mogelijk. Dit geeft de projectleiding meer financiële sturingsmogelijkheden dan op het moment dat alle locaties apart moeten worden begroot en verantwoord. De projectleider geeft aan dat er ook gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot verevening.²⁹ En dat dit bijdraagt aan het afronden van de pilot binnen het vastgestelde werkbudget. Voor eventuele vervolglocaties moet er rekening mee worden gehouden dat er mogelijk geen verevening tussen locaties plaats zal kunnen vinden.³⁰ Dit komt doordat de ontwikkellocaties niet gelijktijdig zullen starten en het dus niet realistisch is om deze als een project te zien.³¹ Volgens de projectleider zijn er geen andere overwegingen (van juridische aard) die ten grondslag liggen aan deze opmerking.

Aan de maximumbouwprijs is vastgehouden

De jongeren ervaren de €200.000,- als harde grens en vonden het moeilijk om binnen dit bedrag te blijven. Met een sobere en doelmatige realisatie was dit wel haalbaar. Maar zij stelden hun eisen vaak hoger.

De starterslening wordt optimaal benut

De starterslening is een hypothecaire lening uit een revolverend fonds. Het geld komt door middel van aflossingen weer terug in het fonds en kan zo opnieuw worden uitgeleend. Dit is een beproefde systematiek. De gemeenteraad stelde een bedrag van €700.000,- beschikbaar ten behoeve van de 'Verordening starterslening gemeente Bronckhorst'. Met het nog beschikbare budget van €300.000,- leidde dit tot een totaal beschikbaar bedrag van €1.000.000,-. De verwachting is dat dit toereikend is. Om deel te kunnen nemen aan de pilot moesten jongeren een financieringsverklaring insturen. Hierin onderbouwden zij het te besteden budget en het maximaal te financieren bedrag. Uit deze financieringsverklaringen is af te leiden dat er voor de pilot CPO ongeveer 40 startersleningen verstrekt moeten worden. Met 40*€25.000,- (de maximale lening per deelnemer) is €1.000.000,- voldoende.

²⁸ Raadsbesluit van de gemeente Bronckhorst Raad-00374/7

²⁹ Interview projectleider

³⁰ Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Bronckhorst september 2017- december 2018

³¹ Interview projectleider.

5.3 CPO en de juridisch ruimtelijke kaders (deelvraag 3)

De locatiepaspoorten bevatten niet alle reeds bekende ontwikkelbeperkingen

De gemeenteraad heeft de starterswoningen op de vijf locaties binnen de pilot woningbouw voor jongeren aangewezen als categorie waarvoor het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen niet geldt. Dit met inachtneming van de ruimtelijke uitgangspunten zoals verwoord in de locatiepaspoorten. Deze locatiepaspoorten zijn beknopt. Het ruimtebeslag van de locaties is erin opgenomen en ook het anti-speculatiebeding staat erin. De locatiepaspoorten lijken daarmee het kader te zijn waarbinnen ontwikkeld mag worden. Maar in werkelijkheid blijkt de informatie in de locatiepaspoorten niet uitputtend.³²

Besluit tot verevenen

Het nemen van het besluit om de locaties samen te benoemen tot een project, er een initiatief van te maken is een vergaand besluit voor de gemeenteraad. In het raadsvoorstel wordt inhoudelijk weinig argumentatie aangeleverd om dit punt vanuit de verantwoordelijkheid van de raad goed te bediscussiëren. Wordt het raadsvoorstel als leidraad gebruikt voor de discussie dan komt dit punt niet vanzelfsprekend aan de orde. Dat blijkt ook uit de discussie in de raadsvergadering van 12 juli 2018. Het besluit om de 5 locaties binnen de pilot aan te merken als een project wordt niet voor bespreking geagendeerd en daarmee feitelijk voor kennisgeving aangenomen.

Het antispeculatiebeding is nog niet aangesproken

De aangepaste grondprijzen zou kunnen leiden tot prijsopdrijving van de goedkope koopwoningen voor starters. Daarom heeft het college op 25 juni 2018 vastgesteld dat het antispeculatiebeding toegepast wordt op nieuwbouwwoningen voor jongeren van 18 tot 30 jaar tot een koopprijsgrens van €200.000,- Het beding geldt voor een termijn van 5 jaar ingaande op de dag dat de koopakte de notaris passeert. Voor het bepalen van de compensatie geldt de definitie: het verschil tussen de niet sociale grondprijs en de sociale grondprijs. Het verrekenende bedrag komt ten goede aan de gemeente Bronckhorst. De compensatie bedraagt gedurende 5 jaar 100%. Alleen als de reden van verkoop is gelegen in een situatie die buiten de schuld van de eigenaar is ontstaan en die de eigenaar van de woning van tevoren niet had kunnen voorzien, is geen compensatie verschuldigd. Daarbij valt te denken aan echtscheiding, overlijden van een partner of verhuizing voor werk of studie. Geen van de projecten is op dit moment nog gerealiseerd. Er kunnen dus ook nog geen uitspraken gedaan worden over de vraag of het gedrag antispeculatiebeding in werking moet treden. Maar de verwachting ambtelijk en van jongeren en hun procesbegeleiders is dat dit niet het geval zal zijn.

5.4 Terugkoppeling aan de gemeenteraad (deelvraag 4)

De eerste voortgangsrapportage van de pilot is op 20 februari 2019³³. De gemeenteraad heeft deze niet inhoudelijk besproken (stond wel op de agenda van de gemeenteraad in een verzamelagendapunt met meerdere ingekomen stukken in maart 2019). De evaluatie levert veel informatie op en mondt uit in het aanpassen van een aantal kaders voor toekomstige projecten.³⁴ De gemeenteraad is bevoegd om de kaders bij te stellen. Het is daarom opmerkelijk dat deze terugkoppeling “verstopt” zat tussen de andere stukken. In het hoofdstuk over de aangepaste kaders voor de pilots Keijenborg en Hummelo wordt meer inzicht gegeven in de inhoud van de aanpassingen.

Omdat het onderwerp hoog op de agenda staat zijn er regelmatig mondelinge vragen gesteld over het verloop van de pilot door leden van de gemeenteraad aan het college van B&W.³⁵ Dit gebeurde naar aanleiding van signalen uit het veld of omdat men het proces van de pilot wilde volgen. De vragen zijn altijd naar tevredenheid beantwoord.

5.5 46 woningen worden binnen de pilot CPO gerealiseerd (deelvraag 5)

Hoewel er nog geen woningen zijn gerealiseerd is de verwachting dat de 46 woningen gebouwd worden en dat

³² Locatiepaspoorten

³³ Voortgangsrapportage Pilot woningbouw voor jongeren 20 februari 2019

³⁴ Interview projectleider

³⁵ Interview raadsleden

de eigenaren allen voldoen aan de criteria om onder CPO te vallen³⁶. Dat betekent dat de pilot in hoge mate heeft bijgedragen aan het doel waarvoor zij in het leven was geroepen. Een aantal van de oorspronkelijke gegadigden heeft het traject niet voort kunnen of willen zetten. Maar de plaatsvervangers voldoen aan de CPO-criteria.

6. Deel 2: CPO vanuit het perspectief van jongeren en procesbegeleiders

In deel 1 van dit onderzoek is vooral gekeken naar de mate waarin de pilot binnen de kaders van de raad en de daaruit afgeleide randvoorwaarden is uitgevoerd. Dit tweede deel van het onderzoek is meer gebaseerd op de ervaringen van jongeren en procesbegeleiders. Deze interviews waren vrijer van vorm. De jongeren hebben in een groepsgesprek (waarbij van iedere locatie twee jongeren vertegenwoordigd waren) hun ervaringen gedeeld. Deze bijeenkomst vond plaats in 'ons Huis' in Hengelo.

6.1 De wensen van de jongeren en de uitkomsten (deelvraag 6)

In het groepsinterview hebben de jongeren aangegeven dat zij zeer tevreden zijn over de plannen zoals die toe nu toe ontwikkeld zijn. Zij denken uiteindelijk in een huis te gaan wonen dat optimaal past bij hun wensen. Een van de jongeren gaf aan 'onder de €200.000,- had ik in de markt nooit een huis kunnen vinden zoals ik dat nu krijg'. Ook de procesbegeleiders geven aan dat het van bestuurlijke moed getuigt om het project aan te gaan. Hoewel er leerpunten zijn is men dus te spreken over de kans die geboden is en ook over het uiteindelijke resultaat. De woningen staan in de omgeving waarin de jongeren graag willen wonen. Zij voldoen aan hun wensen qua kamers, indeling, kaveloppervlakte en betaalbaarheid.

6.2 De ervaringen van de jongeren en procesbegeleiders (deelvraag 7)

De jongeren en procesbegeleiders zijn (waarschijnlijk want een en ander is nog niet gerealiseerd) tevreden over het eindresultaat. Maar zij plaatsen wel kritische kanttekeningen bij het proces dat zij hebben doorlopen. Het vergde veel inspanning, de kaders waren niet altijd duidelijk en de doorlooptijd was lang.

Verwachte doorlooptijd van planvorming tot realisatie

De jongeren deelden de mening dat het project intensiever was en een langere doorlooptijd kende dan zij bij aanvang verwachtten³⁷. Op basis van de eerste voorlichtingsbijeenkomsten (waar geen documentatie/verslagen van bewaard zijn gebleven) kregen zij de indruk dat zij met grote vrijheid in een doorlooptijd van ongeveer 1,5 jaar van plan tot realisatie zouden kunnen komen. Voor de meeste jongeren begon het project in 2017 (sommigen stapten later in). Op dit moment (oktober 2020) zijn er nog geen woningen gerealiseerd. Voor veel jongeren was de doorlooptijd daarmee lang. Zij zijn bovendien van mening dat de oorzaak van de vertraging niet bij hen lag. Ze ervoeren verschillende vertragende factoren die het proces stagneerden. De projectleider geeft aan dat het mogelijk is dat 1,5 jaar genoemd is als meest gunstige scenario. Ook de procesbegeleiders realiseerden zich wel dat de termijn heel ambitieus was. Projectleider en procesbegeleiders geven aan dat ook een deel van de vertraging bij de jongerengroepen lag. Zij konden dan niet tot een bepaalde keuze komen waardoor het proces lang stil lag. Een van de procesbegeleiders is daarom sterker gaan sturen om de voortgang erin te houden.³⁸

Tijd tussen het toewijzen van de kavels en het fiat om te bouwen

De jongeren verwachtten dat de kavels die zij kregen toegewezen meteen geschikt zouden zijn om te bouwen. Maar dat was niet altijd het geval. Een deel van de gronden was nog niet bestemd. Daarvoor moest een bestemmingsplanprocedure worden doorlopen. Verder kostte het doorlopen van de trajecten om vergunningen te krijgen veel tijd. Dat een deel van de gronden niet bestemd was vonden ook de procesbegeleiders vreemd. Voordat de kavels werden uitgegeven had dat gerealiseerd moeten zijn. Het

³⁶ Interviews projectleider, wethouder en jongeren

³⁷ Interviews projectleider en procesbegeleiders

³⁸ Interviews projectleider en procesbegeleiders

doorlopen van vergunningetrajecten kost altijd tijd en inspanning. Dit had volgens hen wel beter kunnen worden toegelicht.

Beperkingen aan de planontwikkeling

In het eerste deel van het onderzoek is aangegeven dat de gemeente bij aanvang van de pilot de kaders ruim heeft gesteld. De jongeren en hun procesbegeleiders ervoeren in de loop van het traject echter veel beperkingen. Een van de jongeren zei; 'Het leek alsof de gemeente eigenlijk al zelf bepaald had hoe de wijk en de huizen eruit zouden moeten komen te zien. Wij werden net zo vaak teruggestuurd naar de tekentafel totdat het plan paste bij de ideeën van de gemeente'.³⁹ De procesbegeleiders hadden gedeeltelijk dezelfde ervaring. Een van hen gaf aan⁴⁰ te zijn gaan schetsen vanuit de ontwikkelpaspoorten en de daarin opgenomen beperkingen⁴¹. Ook hij kreeg vervolgens te horen dat zijn plan niet uitvoerbaar was. In de gesprekken noemden de gespreksleiders en jongeren een aantal terreinen waarop 'onvoorziene beperkingen' optraden: waterhuishouding, parkeren, rooilijnen, akoestiek (van een naburige school) en een bebouwingsbeperking van 50%). De procesbegeleiders gaven aan dat het maken van een plan en de toetsing op haalbaarheid ook in de klassieke trajecten (bijvoorbeeld met een projectontwikkelaar) tijd kosten en er meestal vaker heen en weer getikt wordt tussen gemeente en ontwikkelaar. Zij adviseerden de jongeren om mee te bewegen met de dynamiek van het project. De procesbegeleiders gaven als tip mee om vanuit de gemeente eerder een conceptuele invulling te geven. Dit had duidelijkheid gegeven en werk voorkomen.

Grond niet bouwrijp

De kavels waren bij oplevering niet allen geschikt voor het beoogde gebruik. Zo lag er op de locatie Berkenlaan nog een gaskabel die moest worden verlegd. Bij de Raadhuisstraat kwam men erachter dat er nog een kelder van Concordia onder het bouwoppervlak lag. Ook was er een locatie waar nog een betonplaat onder de grond lag. Jongeren en procesbegeleiders zijn het erover eens dat dit bij het huiswerk van de gemeente hoorde.

Demarcatielijst niet sluitend

De demarcatielijst was niet altijd sluitend. De kosten voor het akoestisch onderzoek lagen volgens de demarcatielijst van een van de projecten bij de gemeente. Maar op het moment dat de factuur werd ingediend bleek dit toch voor rekening te komen van de bewoners. In andere projecten werden geen kosten voor akoestisch onderzoek in rekening gebracht bij de deelnemers.

Ondersteuning voor het aanvragen van subsidie voor gasloos

De gemeente zou een proactieve houding aannemen als het gaat om het ondersteunen van de jongeren. Maar op een verzoek om ondersteuning bij/informatie over het aanvragen van subsidies voor het investeren in duurzaamheid (warmtepomp gasloos) kwam geen reactie. Op het moment dat men de aanvraag gereed had bleek het budget op.⁴² Tijdens de raadsvergadering over de pilot is veel aandacht gevraagd voor duurzaamheid. De aandacht voor duurzaamheid is conform de woonagenda 2016-2020 waarin energie en duurzaamheid belangrijk zijn.

Contacten met de gemeente

De jongeren en de procesbegeleiders kregen in de loop van het traject regelmatig vragen voor ambtenaren van verschillende beleidsterreinen. Zij hadden de indruk dat het langer duurde voordat vragen werden beantwoord en vonden de beantwoording ook niet altijd eenduidig. De indruk ontstond dat de projectgroep niet meer integraal naar de plannen keek en samen een antwoord formuleerde. De ene medewerker verwees ook naar de andere bij beperkingen voor bepaalde ontwikkelingen. De projectleider geeft aan dat de projectgroep wel altijd bij elkaar is blijven komen en dat de integraliteit wel gedurende het hele proces is bewaakt. De jongeren en de procesbegeleiders gaven expliciet aan dat de projectleiding wel altijd goed bereikbaar en actief was en probeerde de vraagstukken op te lossen.

Integratie in de buurt

Er is in het begin veel geïnvesteerd om draagvlak in de omgeving te creëren voor de ontwikkellocaties. Zo werden de jongeren aangemoedigd om buurt te gaan maken. Maar bij tenminste een project lieten de burens

³⁹ Interview jongeren

⁴⁰ Interview procesbegeleiders

⁴¹ Kavelpaspoorten

⁴² Interview jongeren

aan de jongeren weten verrast te zijn door de omvang. Ondanks verschillende gesprekken is de weerstand niet weggenomen (dit heeft wel een half jaar in beslag genomen). De verwachting is dat de burens bezwaar gaan maken.

€200.000,- maximering voor bouwkosten bleek krap

De jongeren geven aan dat er is vastgehouden aan de maximering van een bouwprijs van €200.000,-. Een aantal jongeren heeft dit met kunst en vliegwerk kunnen bewerkstelligen. Omdat de doorlooptijd van het project langer duurde, en bepaalde materialen bijvoorbeeld in de loop van de tijd ook duurder werden, vonden sommige jongeren dat hier wel coulance had mogen worden betracht.

7. Aangepaste kaders & projecten Hummelo en Keijenborg

In de tussenevaluatie⁴³ zijn suggesties gedaan voor aanvullende kaders voor de nieuwe ontwikkellocaties Hummelo en Keijenborg (en eventuele locaties die daarna nog tot ontwikkeling worden gebracht). De gemeenteraad heeft in maart 2019 de tussenevaluatie in een verzamelagendapunt ter beschikking gesteld gekregen.⁴⁴ Er is niet gediscussieerd over de evaluatie of de aangepaste kaders in de raad. In het voorliggende collegevoorstel was sprake van het toevoegen van een werkbudget van €400.000,-. Dat is in de terugkoppeling aan de raad niet meer terug te vinden. Voor de pilots Keijenborg en Hummelo wordt wel gehandeld volgens de aangepaste kaders. Niet alle conclusies uit de tussenevaluatie zijn vertaald in aanbevelingen.

Door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen uit de tussenevaluatie (februari 2019)	
Aanbevelingen	
1. De richtlijn van 150m² is bijgesteld naar 125m²	Een kavel van 125m ² blijkt voor een deel van de jongeren een te grote aanslag op hun budget.
2. Voor alle extra m² boven de 125m² de reguliere grondprijzen conform de gemeentelijke grondprijzenbrief 2019 hanteren	
3. Een kavel heeft een minimaal oppervlakte van 100m²	Voor sommige bouwconcepten is een kleiner kavel voldoende. Maar <ul style="list-style-type: none"> - vanuit stedenbouwkundig oogpunt - de noodzaak om hemelwater op de eigen kavel te infiltreren is 100m² gewenst
4. De grond voor restgronden, parkeerplaatsen en ontsluiting op een locatie wordt om niet beschikbaar gesteld aan de jongeren	Voorwaarde is dat het in beheer komt van de kopers van de individuele bouwkavels bijvoorbeeld in de vorm van mandeligheid. De mandeligheid moet kadastraal worden vastgelegd en worden opgenomen in een kettingbeding behorende bij de individuele koopovereenkomsten. Ook een VVE is mogelijk. Mocht er in een later stadium sprake zijn van de verkoop van gronden door de groep, zal dit plaatsvinden op basis van de grondwaarde. De grondwaarde moet overgedragen worden aan de gemeente Bronckhorst.
5. De leeftijdsgrens voor inschrijving wordt 35 jaar	Dit is in Nederland gebruikelijk en geeft meer jongeren de kans om mee te doen.
6. Jonge gezinnen tot 40 jaar die uit een huursituatie komen of nog thuis wonen en niet eerder een koophuis hebben gehad kunnen aanhaken	
7. Er is een ondergrens van €150.000,- aan middelen om aan het project deel te kunnen nemen	
8. De bovengrens ligt op €200.000,- stichtingskosten	
9. Alle jongeren krijgen gelijke kansen om mee te doen, er is geen voorkeur meer voor jongeren of groepen	
10. Er wordt ook proactief ingezet op commerciële locaties	

⁴³ Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Bronckhorst september 2017- december 2018

⁴⁴ Raadsvoorstel Evaluatie 1^e jaar pilot woningbouw voor jongeren en voorstel voor vervolg van 21 februari 2019

- | |
|--|
| 11. Ook marktinitiatieven anders dan CPO die wel bijdragen aan een goede en betaalbare oplossing voor huisvesting |
| 12. Procesbegeleiding kan op basis van ervaring grotendeels intern plaatsvinden, er zal echter altijd behoefte blijven aan inhuur van externe deskundigheid |

8. Conclusies en aanbevelingen

1. De pilot is niet in een brede context door de gemeenteraad beoordeeld

Conclusie op basis van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

De pilot CPO is strak ingekaderd in tijd en locaties. Bij de besluitvorming over de randvoorwaarden is ook in de gemeenteraad geredeneerd vanuit de pilot. De woonvisie 2008-2017 benoemde wel het vraagstuk. En de woonagenda 2016-2020 schetste het bovenliggende kader. Het raadsvoorstel van 2018 maakte het mogelijk om de pilot in uitvoering te brengen. De stap van visie (zoals verwoord in de woonvisie en de woonagenda) naar uitvoering (de kaderstelling in het raadsdocument) is niet door de gemeenteraad gemaakt. Daarom heeft er geen discussie plaatsgevonden of CPO de meest geschikte methode is (of er nog andere mogelijkheden waren). En ook niet over de vraag of je bij vijf ontwikkellocaties en 46 woningen nog over een pilot spreekt.

Aanbeveling:

Beoordeel voor bespreking of het raadsvoorstel de argumentatie geeft voor het onderwerp waarover u een besluit neemt. Zorg dat u in beeld heeft welke kaders u kunt en wilt stellen.

2. Het is niet duidelijk wat in het werk is gesteld om de pilot binnen de kaders uit te voeren

Conclusie op basis van hoofdstuk 3 en 4

Het raadsvoorstel van 2018 biedt geen inzicht in hoe tot de 0-situatie is gekomen en wat wordt geïnvesteerd om binnen de (financiële) kaders te blijven. Hoe is de boekwaarde van de woningen bepaald? Op welke wijze en tegen welke prijzen zijn de gronden verworven? Waar wordt de inzet van ambtelijke capaciteit vanuit de projectgroepen weggeschreven? Dit maakt het moeilijk om achteraf te beoordelen of de inzet en investering redelijk zijn ten opzichte van het resultaat (zeker omdat ook dit niet vooraf hard is omschreven). In algemene termen wordt wel omschreven dat men veel in het werk zal stellen om het project te doen slagen.

Aanbeveling:

Vraag voor een goede beoordeling naar de condities waaronder een pilot of project tot stand is gekomen. Zorg ervoor dat u sluitend in beeld hebt wat wanneer door wie is geïnvesteerd om vervolgens te kunnen beoordelen of het project op doelmatige en efficiënte wijze heeft bijgedragen aan de realisatie van een vooraf gesteld beleidsdoel.

3. Woningbouw voor jongeren in de kernen past binnen de gemeentelijke visie

Conclusie op basis van hoofdstuk 3

Woningbouw voor jongeren past binnen de gemeentelijke visie op wonen. De doelgroep jongeren wordt al in 2008 aangemerkt als aandachtsgroep. Er wordt ook argumentatie gegeven waarom het belangrijk is dat jongeren zich in de kernen vestigen. Het voornemen was om het beleid al vanaf 2009 in praktijk om te zetten. Het thema bleef altijd hoog op de agenda staan. Daardoor is men wellicht in 2017 snel van de visie naar de praktijk over gegaan (belanghebbenden en politiek wilden vooral graag snel actie in het veld zien). De woonagenda 2016-2020 bood daarbij de beleidsmatige onderbouwing op hoofdlijnen en uitgangspunten.

Aanbeveling:

Ook al lijkt de meerwaarde evident en is de politieke wens breed gedragen,

beantwoord toch de vraag of het gekozen beleidsinstrument het meest effectief, efficiënt en doelmatig is.

4. De gemeente heeft verschillende, potentieel conflicterende rollen

Conclusie op basis van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5

De gemeente verwacht een steeds meer regisserende rol te krijgen en wil graag voorwaarden scheppen, initiëren en motiveren. Dat staat o.a. in de woonvisie. In de woonagenda staat de rol opvatting omschreven als procesbegeleidend. In het geval van CPO gaat de gemeente echter verder. Door zelf actief huiswerk te doen, mee te denken maar bijvoorbeeld ook de vergunningen te beoordelen. In het raadsvoorstel wordt rol opvatting niet als specifiek kader neergezet. Maar uit de onderbouwing wordt wel duidelijk dat men bewust de keuze maakt om meer te doen en meer werkzaamheden uit te voeren dan normaliter. Dit maakt het voor de jongeren en procesbegeleiders moeilijk om te zien wie waarvan is, en welke initiatieven de verantwoordelijkheid zijn van de groep en welke van de gemeente. Ook geeft deze cumulatie van rollen het risico op het verliezen van rolzuiverheid (zeker als een persoon meerdere rollen heeft).

Aanbeveling:

Wees kritisch op potentieel conflicterende rollen binnen de organisatie.

5. Ontbreken van concrete randvoorwaarden in combinatie met diverse rollen leiden tot onduidelijkheid

Conclusie op basis van paragraaf 5.1 (rol opvatting van de gemeente) en paragraaf 6.2 (ervaring van jongeren en procesbegeleiders).

De gemeente wilde recht doen aan de inbreng van de jongeren en aan de voorkant niet te veel 'hindernissen' opwerpen. Daarom startte men met een open proces zonder concrete randvoorwaarden. Omdat het risico van overvragen van de jongeren werd gezien nam de gemeente wel een faciliterende en ondersteunende rol op zich. Er werd een integrale projectgroep opgericht om snel mee te kunnen denken met de jongeren en vragen te kunnen beantwoorden. En om hen actief te kunnen ondersteunen bijvoorbeeld bij het aanvragen van subsidies. De projectgroep bleef de hele doorlooptijd actief. Maar de jongeren en procesbegeleiders ervoeren dat niet zo. Zij kregen de indruk dat ambtenaren vraagstukken op elkaar afwentelden. Het duurde lang voordat vragen werden beantwoord. Projectleiding en wethouder geven aan dat een deel van de vertragingen ontstond omdat de groepen zelf geen vorderingen maakten als zij aan zet waren. Dat de gemeente de ene keer 'meedenkt' en de andere keer een initiatief 'beoordeelt' maakt het niet duidelijk wie wanneer aan zet is. Tel daarbij op dat vooraf niet heel concreet is afgebakend wat de mogelijkheden en beperkingen zijn en een groot deel van de ruis is verklaard.

6. De jongeren en procesbegeleiders hadden behoefte aan een conceptueel kader

Conclusie op basis van paragraaf 6.2 en hoofdstuk 7

De jongeren en procesbegeleiders hadden liever eerder sterkere richtlijnen (een conceptueel kader en overzicht van beperkingen voor realisatie) gehad. Zij hechtten meer waarde aan het tempo en hadden liever gezien dat alle 'hindernissen' al in het voortraject waren genomen (bestemmingsplan, vergunningen, beperkingen aan de bouw). Veel jongeren hadden ook een ander beeld van de implicaties van een CPO-traject. Zij dachten binnen een termijn van ongeveer 1,5 jaar van planvorming tot realisatie te kunnen komen. De projectleiding en wethouder geven aan dat voorafgaand aan de pilot er wel veel aan is gedaan om dit duidelijk te maken. Bijvoorbeeld door jongeren mee te nemen op werkbezoek en ook door alle groepen zelf een procesbegeleiders te laten werven.

7. Het werkbudget van €1.150.000 is toereikend

Conclusie op basis van hoofdstuk 5 (en 4)

De gemeenteraad heeft een werkbudget van € 1.150.000 beschikbaar gesteld. Het is de verwachting dat het project binnen dit budget wordt afgerond. Maar er zijn ook weinig risico's omdat het project grotendeels 'geïsoleerd' van de werkelijkheid is vormgegeven. Er kan niet bepaald worden wat werkelijk is geïnvesteerd om tot het resultaat te komen. De prijzen voor de grond en de boekwaardes van de woningen zijn voor het project gefixeerd. Ook is niet duidelijk hoeveel ambtelijke uren (niet zijnde de projectleiding) in het project zijn gaan zitten. In de kern komt het er op neer, dat er 46 woningen voor jongeren worden gerealiseerd met een gemeentelijke bijdrage van €25.000,- per woning. Er heeft geen verdere afweging of discussie plaatsgevonden wat te doen met of voor personen die niet bij de "uitverkorenen" horen

Aanbeveling:

Zorg ervoor dat u projecten ook in een bredere financiële context kunt plaatsen om te kunnen bepalen of uitvoering ervan financieel in verhouding staat tot de uitkomsten. En wat de consequenties zijn voor andere personen.

8. De locatiepaspoorten bieden een beperkt kader voor ontwikkeling

Conclusie op basis van hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6

Een van de weinige houvast gevende documenten zijn de locatiepaspoorten. Hierin staan o.a. het ruimtebeslag en het antispeculatiebeding. Maar de paspoorten zijn beknopt en bieden de jongeren en hun begeleiders te weinig houvast voor wat wel en niet mag op de locatie. In de loop van het traject liepen de jongeren daardoor tegen onverwachte beperkingen aan met betrekking tot waterhuishouding, parkeren, rooilijnen, bebouwingsbeperking enz.

Aanbeveling:

Dring bij vergelijkbare projecten aan op een goed conceptueel kader en of stedenbouwkundig plan.

9. Het raadsvoorstel biedt geen aanknopingspunt om de discussie over verevenen te voeren

Conclusie op basis van hoofdstuk 5

In het raadsvoorstel van 12 juli 2018 wordt niet onderbouwd waarom de raad toestemming tot verevenen moet geven en wat de implicaties hiervan zijn. Dit is echter een verstrekkend besluit.

Aanbeveling:

Vraag gericht om argumentatie als een verstrekkend besluit wordt voorgesteld.

10. De gemeenteraad voerde geen discussie over de evaluatie en aangepaste kaders

Conclusie op basis van hoofdstuk 5 en hoofdstuk 7

Op 20 februari 2019 kwam de evaluatienotitie vrij. Deze stond in maart 2019 op de agenda van de raad. In de notitie stonden ook de aangepaste kaders voor Hummelo en Keijenborg. Hoewel de notitie en de aangepaste kaders veel inzichten boden in de pilot(en het ook bij een pilotstatus hoort om veel aandacht aan de evaluatie te besteden) werd er geen discussietijd in de raad opgeëist voor dit onderwerp. In feite werden evaluatie en nieuwe kaders daarmee voor kennisgeving aangenomen.

Aanbeveling:

Voer een document dat nieuwe kaderstelling bevat altijd op voor debat en evalueer een pilot nauwgezet.

11. Het traject van planvorming tot realisatie duurde voor de jongeren langer dan verwacht

Conclusie op basis van hoofdstuk 6

Realistisch of niet: het beeld bestond bij de jongeren dat zij in een tijdsbestek van 1,5 tot 2 jaar van planvorming tot realisatie zouden komen. Dat is niet gelukt. De 'start bouw' is voor de eerste woningen medio 2019 gegeven. Verwachte oplevering is daarmee 2020. Reguliere projecten kennen ook vaak een lange doorlooptijd. En CPO qua overleg en afstemming alleen maar gecompliceerder is. Het was dan ook beter geweest om vooraf aan te geven dat een lange doorlooptijd realistischer was dan 1,5 a 2 jaar.

Aanbeveling:

Zorg voor een realistisch beeld door een goed verwachtingsmanagement.

12. Het ontzorgen van de jongeren had verder kunnen worden doorgevoerd

Conclusie op basis van hoofdstuk 6 en 7

Bij het toewijzen van de kavels bleek dat niet alle gronden al bestemd waren. Het doorlopen van vergunningstrajecten kostte veel tijd. En er bleken toch veel beperkingen te zitten aan de ontwikkelmogelijkheden. Hoewel een van de gedachten achter CPO is dat bewoners veel zelf doen, was het in dit geval toch wenselijk geweest om meer voorwerk te verrichten. De jongeren wilden vooral graag op een redelijk korte termijn een betaalbaar huis realiseren. Zij hechtten minder aan het principe van zelf ontwikkelen en eigen initiatief nemen. Conform de richtlijnen beschikten zij ook niet eerder over een eigen huis en hadden dus geen ervaring. Hoewel de procesbegeleiders wel professionals waren was het voor hen (op afstand en met beperkte tijd) ook moeilijk om precies goed te anticiperen. In dit geval waren zij ook gebaat geweest bij een strakker maar meer duidelijk kader.

Aanbeveling:

Onderzoek goed wat precies de vraag van de doelgroep is en probeer daarop aan te sluiten in de planvorming.

13. De opbrengst van de pilot is (waarschijnlijk want woningen nog niet opgeleverd) volgens plan

Conclusie op basis van hoofdstuk 5 en 6

Het is de verwachting dat alle woningen worden gerealiseerd binnen de kaders en voor de vastgestelde doelgroep. Daarmee klopt de inschatting dat er behoefte was aan deze woningen. Jongeren zijn ook tevreden over hetgeen geleverd wordt. Uit de interviews blijkt dat zij verwachten in een huis naar wens te kunnen wonen. Ondanks de kritische kanttekeningen over het proces en de realisatie zijn zij zeker tevreden met het resultaat.

Aanbeveling:

Er zijn veel suggesties voor aanscherpingen gedaan. Maar het is ook een gegeven dat

er wel plannen gerealiseerd zijn die bijdragen aan het realiseren van de ambities van de gemeente. Laat u niet weerhouden om een kans te benutten of een pilot uit te voeren.

9. Bronnen

Interviews

Datum	Functie	Locatie
23/06/2020	Wethouder Manager Projectleider Voorzitter rekenkamercommissie Secretaris rekenkamercommissie Primaathouder rekenkamercommissie	Digitaal via Teams
30/06/2020	Projectleider	Digitaal via teams
20/07/2020	Wethouder	Digitaal via teams
01/09/2020	Procesbegeleiders Rekenkamercommissie	Digitaal via Teams
01/09/2020	Toekomstige bewoners Steenderen, Vorden, Hengelo Berkenlaan, Zelhem, Hengelo Raadhuisstraat Rekenkamercommissie	Bijeenkomst in ons Huus in Hengelo
15/09/2020	Fracties gemeenteraad PvdA CU/SGP GL VVD CDA D66 GBB Rekenkamercommissie	Digitaal via Teams
05/10/2020	Projectleider Rekenkamercommissie	Digitaal via Teams

Schriftelijk bronnen

Datum	Titel	Opmerkingen
2007/2008	Woonvisie Bronckhorst, bouwen met visie en ambitie	Woonvisie mede opgesteld door Companen waarin het beleid op het gebied van wonen 2008-2017 is vastgelegd en dat sturingsinstrument was voor de lokale woningmarkt.
07-07-2016	Woonagenda gemeente Bronckhorst 2016-2020	
14/11/2017	Actieve informatievoorziening voortgang pilot Wonen voor jongeren	
20/02/2018	Voortgangsrapportage Pilot woningbouw voor jongeren	
27/02/2018	Actieve informatievoorziening pilot woningbouw voor jongeren	
18/04/2018	Memo aan college Vervolg bestuurlijk proces pilot woningbouw voor jongeren	
22/05/2018	Actieve informatievoorziening voortgang woningbouw voor jongeren	
12/07/2018	Vastleggen uitgangspunten pilot woningbouw voor jongeren	Portefeuillehouder Evert Blaauw

12/07/2018	Raadsbesluit Behorende bij raadsvoorstel met nummer: Raad-00374/7	
12/07/2018	Motie duurzame gasloze woningen	
05/02/2019	Memo vervolg woningbouw voor jongeren t.b.v. beleidsafstemmend overleg	
12/02/2019	Actieve informatievoorziening tussentijdse evaluatie pilot woningbouw voor jongeren	
19/02/2019	Tussentijdse evaluatie 'Pilot woningbouw voor jongeren' gemeente Bronckhorst september 2017-december 2018	
19/02/2019	Besluit College van Burgemeester en Wethouders horende bij collegevoorstel Z98693 BenW-04879	Betreft het besluit dat hoort bij de tussenevaluatie
19/02/2019	Collegevoorstel Tussen-evaluatie 1 ^e jaar pilot woningbouw voor jongeren en voorstel voor vervolg Z98693/BenW-04879	
21/02/2019	Raadsvoorstel Pilot woningbouw voor jongeren 21/02/2019 Z98693/Raad-00417	
28/03/2019	Agenda van de gemeenteraad	
20/05/2020	Onderzoeksvorstel Collectief Particulier Opdrachtgeverschap	
27/06/2020	Agenda projectgroep pilot huisvesting jongeren 27 mei 2020	
10/06/2020	Agenda projectgroep pilot huisvesting jongeren 10 juni 2020	
08/07/2020	Kosten en opbrengsten locaties pilot jongeren 2018-2020 van 8 juli 2020	
09/07/2020	Agenda projectgroep pilot huisvesting jongeren 9 juli 2020	
21/10/2020	Overzicht vergaderdata taskforce en projectgroep	
Overig niet op datum		
	Model financieringsverklaring	
	Locatiepaspoorten Hengelo/Steenderen/Zelhem	
	Inschrijvings- en lotingsreglement	
	Antispeculatiebeding t.b.v. pilot woningbouw voor jongeren in Bronckhorst	
	Impressie Zelhem impressie 14 woningen in Zelhem	

Digitaal

Datum	Titel	Opmerkingen
12/07/2018	Gemeenteraadsvergadering: Werkbudget pilot woningbouw voor jongeren	
09-11-2020	Hans Vos Advies: www.hansvosadvies.nl	

10. Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

verzendsdatum
datum
uw brief van
uw kenmerk
ons kenmerk
onderwerp

1 juni 2021
17 mei 2021
Z123107/UIT21-130159
bestuurlijke reactie op Rekenkameronderzoek Pilot Collectief
Particulier Opdrachtgeverschap

Rekenkamercommissie Bronckhorst
J. Schreur
Postbus 200
7255 ZJ HENGELO GLD

Geachte mevrouw Schreur,

Wij hebben op 17 mei 2021 kennis genomen van de aanvulling in de vorm van een nawoord van de rekenkamercommissie Bronckhorst op het onderzoeksrapport “t Huis in Bronckhorst” naar het Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Wij danken de rekenkamercommissie voor dit rapport en nawoord met daarin haar conclusies en aanbevelingen. Op basis hiervan willen wij u een aangepaste bestuurlijke reactie toesturen. Deze treft u hieronder aan.

In het rapport staat de vraag centraal of de pilot Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) uitgevoerd is binnen de kaders die door de gemeenteraad van Bronckhorst zijn vastgelegd. Daarnaast heeft u onderzocht wat het perspectief van de jongeren en procesbegeleiders is op het verloop en de uitkomsten van de pilot.

Doel van de pilot Collectief Particulier Opdrachtgeverschap bereikt en uitgevoerd binnen de gestelde kaders

Wij herkennen ons in de conclusie van de rekenkamer dat de pilot CPO uitgevoerd is binnen de gestelde kaders. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat het goed is dat de gemeente haar nek heeft uitgestoken voor woningbouw voor jongeren. Het was en is voor iedereen een intensief en nieuw proces. De Pilot CPO heeft geleid tot het gewenste resultaat (realisatie van woningen voor jongeren uit Bronckhorst) en past in die zin ook binnen de visie van de gemeente.

Pilot Collectief Particulier Opdrachtgeverschap binnen de context van dat moment

De context waarin het besluit tot deze pilot is genomen is een andere als die van dit moment waarin meer mogelijkheden zijn vanuit vastgesteld beleid en regionale afspraken. De woningmarkt en de afspraken binnen de regio boden toentertijd weinig tot geen ruimte voor de vraag voor jongerenhuisvesting terwijl wij wel in ons beleid hadden opgenomen hiervoor ruimte te creëren. Marktwerving ontbrak (commerciële locaties zijn benaderd, maar er was geen interesse in verkoop voor “startersprijzen”) en interventie door de gemeente was nodig om invulling te geven aan het vraagstuk naar jongerenhuisvesting. Een proactieve rol van de gemeente was hierin op zijn plaats. Wij zien op dit moment ook andere mogelijkheden om woningbouwtrajecten voor starters en andere doelgroepen te stimuleren en/of te faciliteren dan de inzet van CPO als instrument.

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap als instrument voor initiatiefnemers

We zien na deze pilot dat Collectief Particulier Opdrachtgeverschap een goed instrument is voor initiatiefnemers om gezamenlijk een bouwproject te starten. Wij zien hierin met name mogelijkheden voor initiatieven van alternatieve woonvormen zoals tiny houses of collectieve woonvormen. Inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning door de gemeente is hierin niet altijd noodzakelijk. Het traject is voor de gemeente intensief en duur gebleken. Afstemming met alle partijen, onervarenheid van het instrument en hoge kosten waardoor er enige onzekerheid is over de grondopbrengsten voor de gemeente. Het heeft van alle betrokkenen een lange adem gevraagd. We zijn dan wel erg blij dat drie locaties in een afrondende fase zitten, er een locatie met de bouw start in juni en een locatie in de afronding van de ruimtelijke procedure. Zoals hierboven aangegeven zien wij op dit moment ook andere mogelijkheden dan de inzet van CPO als instrument door de gemeente om woningbouwinitiatieven mogelijk te maken.

Aanbevelingen voor toekomstige vraagstukken

Dank voor de aanbevelingen die u in hoofdstuk 8 van uw rapport stelt. Bij nieuwe trajecten waarbij de gemeente eigen locaties in zet ten behoeve van woningbouw zullen wij deze aanbevelingen, zover van toepassing, hierin meenemen.

Specifiek willen we hier 3 onderdelen benoemen die we oppakken bij nieuwe initiatieven:

- We maken als gemeente scherpere keuzes wie welke rollen en taken heeft; we geven ontwikkelaars een grotere rol t.o.v. de pilot CPO en leggen de werkzaamheden in heldere afspraken vast.
- Per locatie wordt maatwerk geleverd en worden randvoorwaarden aangepast aan de woningmarktontwikkelingen en behoefte in die kern.
- Voor jongeren werken we met kleinere kavels (max125 m2) om de woningen betaalbaar te houden

Afsluiting

Wij willen u bedanken voor de prettige samenwerking gedurende het onderzoeksproces.

Meer informatie?

Voor meer informatie kunt u contact met ons opnemen via e-mail: info@bronckhorst.nl

of tel. (0575) 75 02 50.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Bronckhorst,

de secretaris,

de burgemeester,

B.J. Drewes

M.Besselink

11. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport “‘t Huis in Bronckhorst”.

Het formuleren van de definitieve bestuurlijke reactie heeft veel tijd in beslag genomen en is in twee stappen tot stand gekomen. In de reactie van het college wordt gesproken over een nawoord van de rekenkamercommissie; waarschijnlijk wordt hierbij bedoeld op een reactie van de commissie in de richting van het college op een eerste versie van de bestuurlijke reactie die in de ogen van de commissie een misvatting bevatte. Dit is in de definitieve bestuurlijke reactie aangepast. De rekenkamercommissie heeft begrip voor de grote werkdruk welke rust op de ambtelijke organisatie, die de bestuurlijke reactie voorbereid, doch spreekt wel de hoop en verwachting uit, dat het proces van bestuurlijk reageren bij toekomstige onderzoeksrapporten sneller zal verlopen.

De commissie constateert met genoegen, dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie die gericht zijn op het college grotendeels worden onderschreven en overgenomen. Vastgesteld kan worden dat, ook gelet op de grote problematiek rond jongerenhuisvesting en de geschetste achtergronden, met de CPO aanpak in ieder geval 46 woningen zijn gerealiseerd en in die zin de pilot een succes is geweest, maar dat aanscherpingen in kaderstelling, kostenbeheersing en verwachtingen voor toekomstige projecten gewenst zijn.