

**BINNENGEKOMEN
TEAM DOCUMENTSERVICES
D.D. 04-01-2021
No. 2021-00236 (Raad)
No. 2021-00237 (Wonen en Leefkw.)**

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van:

Verzonden: zondag 3 januari 2021 13:19

Aan

Onderwerp: zienswijze cpo

Beste,

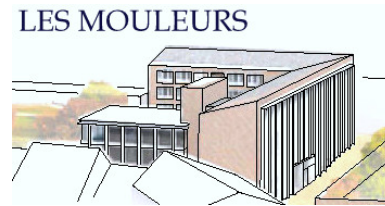
Bijgevoegd treft u onze notitie over cpo, die we aanreiken als bijdrage aan de stadsronde over de woonprogrammering 2021-2030.

We staan ter beschikking, mochten er vragen over dit thema zijn.

Met vriendelijke groet,

"DISCLAIMER gemeente Maastricht"

"De informatie in dit bericht is uitsluitend bestemd voor de persoon of personen aan wie dit bericht is verzonden. Het bericht kan mogelijk vertrouwelijke informatie bevatten. Mocht dit bericht bij vergissing aan u zijn toegezonden, stuurt u het bericht dan s.v.p. retour afzender en verwijdert u het bericht uit uw bestanden. Het is, zonder onze toestemming, niet toegestaan de u toegezonden informatie te publiceren, te bewerken of verder te verspreiden. In het bericht mogelijk naar voren gebrachte informatie en ideeën zijn in de eerste plaats des schrijvers en vormen niet zonder meer de mening van de gemeente Maastricht."



CPO IN MAASTRICHT

Vraaggestuurd bouwen in de praktijk

Vooraf

Najaar 2020 zijn de eerste cpo-projecten in Maastricht opgeleverd en door bewoners betrokken. Cpo staat voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Na ruim vijf jaar intensief voorbereiden en bouwen staan nu aan de Maagdendries twee markante complexen die door bewoners zelf zijn geïnitieerd en gerealiseerd. In deze notitie blikken de beide initiatiefnemers terug op dit opmerkelijke ontwikkeltraject. Ze doen dat op persoonlijke titel, vanuit hun specifieke rol en betrokkenheid vanaf het allereerste begin.

In deze evaluatie focussen we op beleidsrelevante zaken, en pogen daarmee een bijdrage te leveren aan de nieuwe omgevingsvisie en woningprogrammering die het plaatselijk bestuur dit jaar gaat vaststellen. Er zijn de nodige, andere aspecten aan cpo die evaluatie verdienen, maar dat kan op een andere tijd en plaats. Ook daaraan leveren we graag een bijdrage.

We geven in eerste instantie een feitelijke beschrijving van de procesgang, evalueren de bestuurlijke en ambtelijke contacten vanuit ons perspectief, trekken conclusies daaruit en formuleren tenslotte enige beleidsaanbevelingen.

Achtergronden

Collectief particulier opdrachtgeverschap, wat is dat precies? Heel kort: de meest praktische, en elders in het land veel toegepaste formule voor vraaggericht en burgergerelateerd bouwen. Deze trend sluit aan bij de groeiende behoefte aan meer variatie en ruimte voor eigen initiatief en regie op woninggebied. Commerciële ontwikkelpartijen bieden die ruimte niet of maar mondjesmaat. Voor Limburg nog een onbekend concept, maar elders in Nederland en omliggende landen is cpo een vaste waarde.

Het is goed om je te realiseren dat cpo uiteindelijk slechts een middel is, en geen doel op zich. Onder de noemer cpo wordt een veelheid aan woonambities gerealiseerd. Grote en bescheiden projecten en verschillen naar financieel kader: van betaalbaar wonen (sociale woningbouw) tot exclusieve woondomeinen. Naar demografische doelgroep bestaan er eveneens grote verschillen: cpo's voor senioren, jongeren of juist gemengde samenstelling, voor cultuurclusters of landbouwcollectieven. Ook de organisatorische structuur toont een scala aan modellen: met of zonder institutionele partner (vaak een woningcorporatie), met of zonder professionele begeleiding en, populair in de randstad, de strategische alliantie van financier-architect-bewonersgroep.

Ook bij de 'Maastrichtse' cpo's zijn uiteindelijk inhoudelijke afwegingen een bepalende factor geweest. In aanvang heeft het Betrokken Wonen-initiatief, op verzoek van het gemeentebestuur, gekoerst op een combinatie kopen-huren, waarbij het huurdeel voor rekening zou komen van een corporatie (Maasvallei). Toen dat voor de corporatie niet uitvoerbaar bleek (te restrictief financieel kader), is doorgedaan op een project voor uitsluitend koopwoningen. Een tweede inhoudelijke afweging betrof de locatie. Wij als initiatiefnemers hadden een sterke voorkeur voor een binnenstedelijke vestigingsplaats vanwege het voorzieningenniveau. Dat sloot aan bij de gemeentelijke ambitie om de binnenstad aantrekkelijk te houden als woonlocatie.

Bij de uitwerking van plannen stuitte we op een derde inhoudelijke afweging, vooral verwijzend naar het te realiseren woonklimaat. Zonder hierover veel uit te weiden werd daarmee manifest dat door de Betrokken Wonen-kern gestreefd werd naar zowel 'privacy' als 'community' als leidend beginsel voor het bouwontwerp. Dat spectrum bleek te breed om als uitgangspunt te dienen voor een en het hetzelfde project. Het zou beter zijn om te streven naar twee cpo's, waarin beide vertrekpunten genuanceerd tot uitdrukking konden worden gebracht. Zo is medio 2016 besloten tot splitsing in twee afzonderlijke initiatieven: cpo Les Mouleurs en cpo SphinxTuin.

Deze aanpassing bood ruimte aan versnelde projectontwikkeling. Met twee Maastrichtse architecten, ieder met een eigen ontwerpsignatuur (Humblé-Martens voor Les Mouleurs en Mathieu Bruls voor SphinxTuin) zijn de huidige twee complexen vormgegeven. Bij de ontwerpen zijn genoemde nuances met betrekking tot privacy en community bouwkundig vertaald en ook voor ieder project specifieke kenmerken uitgewerkt. Bij Les Mouleurs maximale bouwkundige flexibiliteit en verticale routes naar de appartementen, en bij SphinxTuin vergroening, brede woongalerijen en een nadruk op spontaan ontmoeten.

Ondanks genoemde verschillen is in beide cpo's gewerkt met een 'cpo-light'-aanpak. Om oeverloosheid en gebrek aan focus in de beginfase te vermijden, zijn beide projecten doorontwikkeld door een kleine kern, in nauwe samenwerking met de geselecteerde architecten. Pas na vaststelling daarvan, gecombineerd met zekerheid over locatie en zicht op de financiële envelop, kwamen potentiële medebewoners in beeld.

De werving van allereerst medestanders en optienemers, later aspirant-kopers en daadwerkelijke bewoners, verliep aanvankelijk aarzelend en geheel informeel. Via mond-op-mond-reklame en diverse publicaties in de regiopers kregen de projecten geleidelijk bekendheid en momentum. Maar in de fase van grondaankoop waren alle kavels geclaimd en bij start bouw hadden beide cpo's wachtlijsten met belangstellenden. Cpo had zich daarmee gevestigd in het Maastrichtse.

De beleidscontext

Collectief particulier opdrachtgeverschap was tot voor ons initiatief een onbekende in Maastricht. Daar kwam wijziging in met een Raadsinitiatief waarin werd opgeroepen tot een experiment met deze ontwikkelvorm. De aanvankelijke voorkeur van het stadsbestuur ging uit naar een combinatie van kopen en huren. Na een haalbaarheidsstudie, uitgevoerd onder supervisie van cpo Betrokken Wonen, werd duidelijk dat die ambitie op dat moment niet realistisch was.

Bij de stap van plan naar project zijn er ook door ons diverse ambities geparkeerd, vooral op het gebied van multifunctioneel en innovatief bouwen. Zo hebben we de mogelijkheden verkend voor een cpo met daarin diverse voorzieningen, geïntegreerd in de plint van het gebouw: een informatiecentrum duurzaamheid, een steunpunt voor eerstelijnszorg en een galerie / kunstuitleen. Daarmee liepen we toch iets te veel op de troepen vooruit en strookten die ideeën jammer genoeg niet met de primaire functie van wonen in het betreffende bestemmingsplan.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van voorstellen bleek het verwerven van enig startkapitaal, noodzakelijk voor het kunnen concretiseren / uittekenen van het initiatief en daarmee het aantonen van draagvlak. Het gemeentebestuur heeft Betrokken Wonen / Les Mouleurs daarin gefaciliteerd met een ad hoc-subsidie. Later heeft cpo SphinxTuin als eerste gebruik gemaakt van de inmiddels ingestelde subsidieregeling Vraaggericht Bouwen.

De gemeentelijke begeleiding van onze cpo's is door het college belegd bij de WOM, als exploitant / ontwikkelaar van het Belvederegebied / Sphinxkwartier.

Uitvoeringspraktijk

De keuze voor de WOM als projectregisseur was logisch vanuit de locatie, maar niet uit een oogpunt van beleid. De ontwikkelmaatschappij heeft een semicommerciële status en primaire verdienopdracht door middel van grondexploitatie. Voor een bewonersgestuurd, niet-commercieel woonexperiment, alleen uitvoerbaar met veel inlevingsvermogen en flexibiliteit bij alle partijen, is dat niet de ideale habitat.

We kunnen, terugkijkend, constateren, dat we de eerste anderhalf jaar van moeizame ambtelijke contacten, zo goed als niets hebben bereikt. Wat daar aan heeft bijgedragen is het gegeven dat, ook voor de WOM, een kaderende beleidscontext voor cpo niet aanwezig was. Wat moesten ambtenaren eigenlijk met die 'strange bedfellows'? Evenmin behulpzaam was de noodzaak om onze plannen, als eerste - nog geen enkel ander bouwcomplex voor het Sphinxkwartier was geëncouraged- vorm te geven binnen een gedateerd bestemmingsplan. Dat is parallel aan onze werkzaamheden geactualiseerd met addendums, nog steeds een noodgreep.

Deze situatie kwam het meest pregnant tot uitdrukking bij het vaststellen van de grondprijs, een voor ons essentieel aspect om de haalbaarheid van onze initiatieven te toetsen. Tenminste drie rekenmodellen passeerden de revue, alle met afwijkende uitkomsten, en hoe dan ook alle drie niet realistisch in prijsstelling. Die grondprijs dateerde nog uit de tijd van de Belvedere-euforie, en diende aangepast te worden. We hebben daar op aangedrongen, en de gewenste afwaardering heeft uiteindelijk ook plaatsgevonden, in het kader van de GREX2016. Bij gelegenheid werd ook de cpo-formule de facto erkend als ontwikkelmodel binnen het gemeentelijk woonbeleid. Na dit besluit konden we eindelijk goed aan de slag.

Nog los van deze beleidsmatige beperkingen was het zoeken naar de juiste overlegmodus. Ambtelijke contacten beperken zich doorgaans tot (een beperkte kring van) institutionele bouwpartijen, waarbinnen ieders rol en aandeel helder is. Met onze cpo's kwamen er anders gemotiveerde woonconsumenten aan boord. Nieuwe routines dienden al doende te worden gevonden.

Wat ook al snel helder werd was het verschil in doelstelling. Waar wij binnen de WOM een geest aantreffen die gedomineerd werd door kostenefficiëntie, standaardisatie en ook risicomijding, streefden wij naar pragmatische en snelle besluitvorming over vernieuwing van woonconcepten. Daar ging, soms terecht maar vaak ook totaal voorbarig, een streep door.

Zo is geen gebruik gemaakt van door ons aangedragen innovatie-opties. Denk aan het integreren van wonen/werken/diensten, aan het faciliteren van woonstarters, aan koop/huur-koppelingen en aan allerlei duurzaamheidsmaatregelen. We stuiten verder op een bestemmingsplan dat 'on the fly' werd ontwikkeld, en ook in bijgestelde vorm opmerkelijk ambitieus is op het gebied van groen (het Sphinxkwartier zal zich ontwikkelen tot een binnenstedelijk hitte-eiland), blauw (geen buffering van hemelwater), geen ruimte voor spel (om jonge gezinnen te plezieren) en halfslachtig op het gebied van stedelijke mobiliteit (wel auto's ondergronds maar geen deelautoplan en evenmin fietsvoorzieningen).

Door de op ambtelijk niveau ontbrekende gemeenschappelijke noemer ontstonden in het overleg regelmatig patstellingen, die alleen door een beroep te doen op het college / stadsbestuur konden worden doorbroken. Tenminste driemaal hebben we zo de voortgang van onze cpo-projecten moeten veiligstellen. Geen sinecure.

We willen bij deze vaststelling een belangrijke kanttekening plaatsen. In de tweede, uitvoerende fase is de medewerking aan WOM-zijde sterk verbeterd. Dat kan het gevolg zijn geweest van het groeiend besef dat we ook als bewonersgroep wel degelijk complexe zaken voor elkaar konden krijgen, maar meer nog (of als gevolg daarvan) door de inzet van een ambtelijk regisseur met voldoende vertrouwen in de cpo-benadering. Daarmee zijn in de kritieke fase van omgevingsvergunningaanvraag en plandetaillering veel klippen omzeild.

Bij alle nadruk op de institutionele condities is de rol van personen toch doorslaggevend, zeker bij activiteiten die niet binnen bestaande kaders passen en een koersvaste visie vereisen. Behoudens in ambtelijke kring hebben we ook in onze contacten met B&W ervaren dat veel afhangt van de bestuurder in kwestie. Stadsbestuur, het is een nuchtere constatering, wordt gekenmerkt door een zeker opportunisme en ingekleurd door persoonlijk initiatief. Door de jaren heen hebben we daarom te maken gekregen met zowel bestuurlijke mee- als tegenwerking. Des te meer klemt een beleidskader dat aan beide partijen houvast geeft.

Conclusies

We kunnen, nu onze complexen medio 2020 opgeleverd en betrokken zijn, concluderen dat de Maastrichtse pilots met collectief particulier opdrachtgeverschap zijn geslaagd. Onze projectambities zijn vertaald in een tweetal markante complexen met hoogwaardige woonkwaliteit, een aanwinst voor de stad. En vooral, de bewoners zijn happy. Maar dat heeft veel uithoudings- en aanpassingsvermogen van de initiatiefnemers, optienemers en cpo-besturen gevergd, en pas in een laat stadium manifesteerde de gemeente zich als volwaardige projectpartner. Zeker in de startfase overheerste, door gebrek aan medewerking en perspectief, de onzekerheid over uiteindelijk succes; zowel cpo Les Mouleurs als cpo SphinxTuin hebben enige malen op het punt van afhaken gestaan.

Het is gebleken dat gemotiveerde burgers een cpo-project kunnen entameren, organiseren en uitvoeren, maar daarbij altijd een vorm van professionele ondersteuning

nodig hebben. Vooral in de beginfase, globaal tot het moment van grondaankoop, hebben beide cpo's profijt gehad van de ingehuurde cpo-dienstverlener. Maar voor de periode daarna bleek dat niet langer een meerwaarde te hebben; beslispunten werden te specifiek. Juist in de uitvoerende fase is niet zozeer een generieke adviseur maar veel eerder een professionele bouwbegeleiding een centrale factor. Les Mouleurs heeft daartoe besloten en daar baat bij gehad; bij SphinxTuin is daar van afgezien.

Het stadsbestuur heeft ruimte gemaakt voor een lokaal cpo-experiment en verdient daarvoor lof. Maar de ontwikkelformule is te strak gehanteerd als containerbegrip, met weinig oog voor de, ook in Maastricht, inhoudelijk verschillende woonambities en de noodzaak om burgerinitiatieven anders te benaderen dan commerciële projectontwikkelaars. Verschillende pogingen van beide cpo's om samen met gemeentelijke diensten het concept uit te diepen en te concretiseren leden schipbreuk: geen tijd om mee op excursie te gaan naar geslaagde cpo-projecten elders, geen interesse in contact met ambtelijke uitvoerders in andere steden, geen zin om interne brainstorms/studiedagen op ambtelijk niveau over cpo-beleid in te zetten. Kortom, de gemeente manifesteerde zich niet echt als betrokken organisatie.

Aanbevelingen

Nu bestuurlijk Maastricht voor de taak staat om een nieuwe termijnvisie op stedelijk wonen te formuleren, met bijbehorende zwaartepunten, kunnen wij op basis van onze ervaringen daarvoor de volgende suggesties aanreiken:

- (1) Ga door met cpo. De formule sluit aan bij de maatschappelijke trend tot autonomie en maatwerk, ook met betrekking tot bouwen en wonen. Cpo levert een aanmerkelijk betere prijs-kwaliteitsverhouding, stimuleert betrokkenheid bij de buurt, is een praktisch instrument voor woonprioritering en bij uitstek geschikt om ingezet te worden als katalisator voor woon-innovatie.
- (2) Er is meer dan voldoende draagvlak voor cpo. Na een aanvankelijk aarzelende respons kregen we veel belangstelling uit Maastricht zelf maar ook uit de wijde omgeving, eigenlijk het hele land. Onze projecten bleken aantrekkelijk voor in België gevestigde Nederlanders. Bij de bouwstart hadden we wachtlijsten. Meer en groter bouwen zou mogelijk zijn geweest, maar paste niet in onze ambitie tot het creëren van hechte, overzichtelijke woongemeenschappen. Burgers willen graag zelf bouwen, dus geef ze meer kansen. Dan moet het traject wel te overzien zijn.
- (3) Maak een aparte cpo-paragraaf in de woonprogrammering 2021-2030. Het is daarbij wel zaak om cpo niet te omschrijven in louter algemene termen. Maak als stadsbestuur bewuste keuzes, in open overleg met nieuwe initiatiefnemers, over voorkeurslocaties en ontwikkelmodellen.
- (4) Gebruik de introductie van cpo als regulier beleidsinstrument als aanleiding om op dit punt een lerende organisatie te zijn. In diverse Nederlandse steden met jarenlange cpo-ervaring bestaan geslaagde projecten en er is daar veel kennis en hands-on expertise beschikbaar. Maak er gebruik van, dat heeft voordelen. Een voorbeeld uit onze praktijk: de subsidie voor cpo Les Mouleurs bleek een bureaucratische nachtmerrie, terwijl de startsubsidie uit het (latere) fonds Vraaggericht Bouwen voor cpo SphinxTuin een wonder van eenvoud was. Veel kan veel beter.

- (5) Stel een onafhankelijk, ambtelijk niet gebonden cpo-contactpunt in met een helder mandaat. Dit contactpunt, of cpo-loket, functioneert dan als vraagbaak voor geïnteresseerde burgerinitiatieven en als schakel tussen burgers, bestuurders en ambtelijk apparaat. Het faciliteert en stroomlijnt ambtelijke contacten, en bemiddelt waar nodig met gemeentelijke diensten, intern en extern. Een dergelijke voorziening maakt het proces voor startende cpo-initiatieven overzichtelijk en transparant, en kan waken over voldoende voortgang bij contacten en procedures. We assisteren desgevraagd bij het opzetten.
- (6) De beschikbaarheid van een (beperkte) startsubsidie voor aanloopkosten (vooral schetsontwerp, maar ook projectbegeleiding in de aanloopfase en publiciteit) is essentieel voor het vertrouwen van initiatiefnemers. Cpo blijft in de eerste dagen een ongewis avontuur, en het stimuleert als het plaatselijk bestuur zich daar rekenschap van geeft en er instrumenten voor beschikbaar stelt.
- (7) Zet geselecteerde cpo-projecten in als pionier voor wooninnovatie. Burgerbreed is er veel energie, kennis en ambitie voorradig die nu structureel onderbenut wordt. De impuls tot vernieuwing van woonconcepten en bouwwijzen is maatschappelijk sterker dan die van de reguliere ontwikkelaars en van oudsher conservatieve bouwsector. De bereidheid tot experiment is onderdeel van het cpo-dna.

Maastricht, 2 januari 2021