

Evaluatie Kluswoningen Kanaleneiland Utrecht

Eindrapport

Rotterdam, 1 oktober 2021



Evaluatie Kluswoningen Kanaleneiland

Eindrapport

Michel Briene
Jonas Kolenberg
Elvira Meurs

Rotterdam, 1 oktober 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling en methodiek	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Procesbeschrijving	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Historie en planvorming	11
2.2.1 Ideeënfase Kluswoningen in Kanaleneiland	11
2.2.2 Toevoeging Nul op de Meter concept	12
2.2.3 Aankoop kluswoningen en zoektocht naar juiste aannemer	12
2.2.4 Vertragingen en liquiditeitsproblemen	13
2.2.5 Nieuwe problemen en faillissement Alliantie+	13
2.3 Financiering	14
2.4 Pilotproject in breder perspectief	14
2.4.1 Wijk en omgeving	14
2.4.2 Collectief particulier opdrachtgeverschap	15
2.4.3 Verduurzamen naar nul-op-de-meter (NOM)	16
3 Totstandkoming, ambitie en uitvoering	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Totstandkoming project en ambitieniveau	17
3.3 Uitvoeringsaspecten	18
3.4 Taken en verantwoordelijkheden in de praktijk	20
3.5 Financiën	21
4 Leereffecten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Mate van integraliteit	23
4.3 Professionalisering en kennisniveau	23
4.4 Eigenaarschap	24
4.5 Planningstermijn en tijdshorizon	25
4.6 Beeldvorming en verwachtingspatroon	25
4.7 Eindoordeel	26
5 Conclusies en aanbevelingen	27
Geraadpleegde bronnen	29

Samenvatting

1 Aanleiding en doel

Start pilot project kluswoningen Kanaleneiland

In 2014 is bij de gemeente Utrecht het idee ontstaan om in het kader van de revitalisatie van de Utrechtse wijk Kanaleneiland een pilotproject te starten waarbij particulieren verantwoordelijk worden voor het aankopen en opknappen van woningen. Voor het project heeft de gemeente Utrecht een tiental grondgebonden woningen van woningcorporatie Mitros overgenomen. Deze woningen stonden initieel op de agenda om gesloopt te worden. Vervolgens is de gemeente op zoek gegaan naar enthousiaste particulieren die de kluswoningen onder handen wilden nemen. Uiteindelijk zijn een tiental particulieren gevonden die de kluswoningen wilden kopen.

Gedurende de startfase van het project is tevens het idee ontstaan om in te zetten op grootschalige verduurzaming van de kluswoningen naar nul-op-de-meter (NOM), waarvoor de gemeente Utrecht subsidiegelden beschikbaar stelde. In de periode 2015-2017 is hiervoor een CPO (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) als samenwerkingsvorm gebruikt. In eerste instantie leek het niet te lukken om een geschikte aanbieder te vinden, waarna met begeleiding van het (door de provincie betaalde) adviesbureau Bergenbos namens de bewoners is gezocht naar een geschikte aannemer. Door de lange aanloopperiode werd pas in mei 2017 gestart met de daadwerkelijke uitvoering van de bouwwerkzaamheden. In eerste instantie werd voortvarend gestart met de bouw, maar uiteindelijk volgde een moeizame uitvoeringsperiode die met grote vertraging pas dit jaar zal resulteren in afgebouwde kluswoningen.

Evaluatie proces gericht op leereffecten

Naar aanleiding van raadsvragen in het vierde kwartaal van 2019 over de totstandkoming, voortgang en het procesverloop en daarop volgende antwoorden, is aan de raad van de gemeente Utrecht en provinciale staten van de provincie Utrecht toegezegd om het gehele proces te evalueren. Daarbij is gevraagd om:

- a) het proces rondom het project kluswoningen Kanaleneiland van de afgelopen jaren in kaart te brengen, en
- b) te kijken naar de lessen die kunnen worden geleerd van dit project voor de gemeente Utrecht en provincie Utrecht over dergelijke pilotprojecten als ook in breder perspectief in de richting van de energietransitie in de woningbouw.

De evaluatie is uitgevoerd op basis van de beschikbare documenten en een aantal interviews met de betrokkenen. Wat buiten de evaluatie valt is de kredietverstrekking vanuit SETU/EFU. Laatstgenoemde evaluatie is al in een eerder stadium uitgevoerd (zie Zanders 2020).

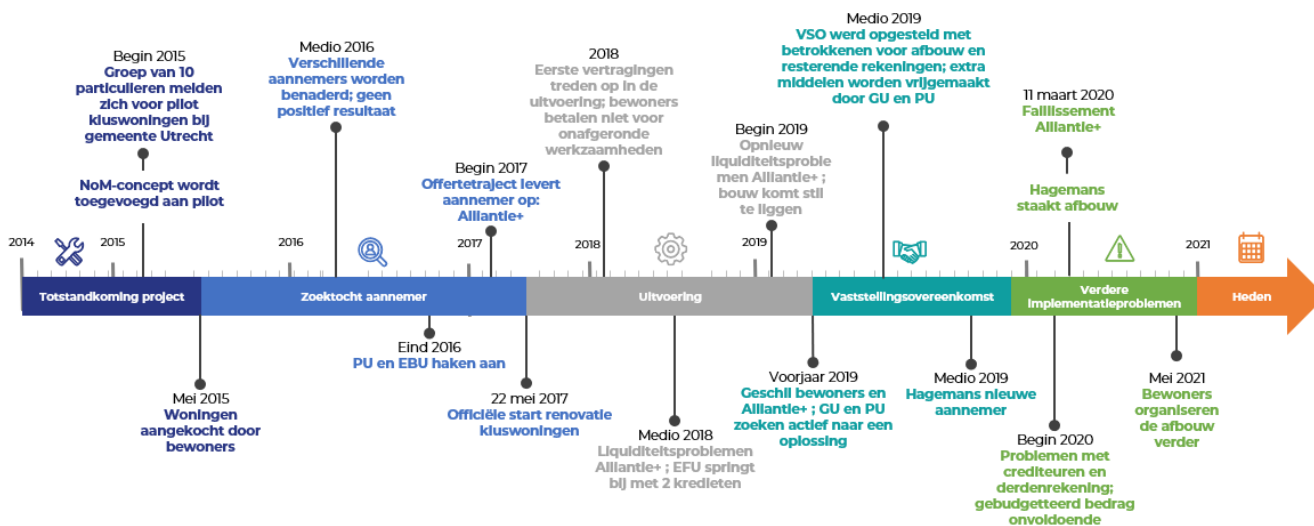
2 Procesbeschrijving, ambitie en uitvoering

In de totstandkoming en voortgang van het voorliggende project zijn een aantal fasen te herkennen en een aantal belangrijke gebeurtenissen die zorgden voor belangrijke kantelpunten in het proces. In figuur 1 is dit proces gevisualiseerd in de vorm van een tijdslijn die in 2014 start met de fase van totstandkoming en eindigt met de oplevering van de kluswoningen in het heden.

In de hoofdstuk 2 wordt deze tijdslijn uitgebreid beschreven en verder uitgediept in hoofdstuk 3. De belangrijkste gebeurtenissen zijn:

- De keuze in de fase van totstandkoming om naast *collectief opdrachtgeverschap (CPO)* het project te combineren met de toepassing van een *nul-op-de-meter (NOM) concept*. De complexiteit van het project is hierdoor al in de beginfase sterk toegenomen.
- De *moeizame zoektocht naar een geschikte aannemer* (mede vanwege de geoffreerde bedragen die hoger bleken dan aanvankelijk gedacht) die begin 2017 resulteerde in een opdracht voor Alliantie+. Dit nieuwe bedrijf was onder de vleugels van de Bouwhulpgroep speciaal opgericht om het ontwikkelde concept voor verduurzaming verder uit te rollen. Voor de coördinatie huurde Alliantie+ een aannemer in. Zowel bewoners als begeleiding en overheid waren enthousiast over het concept en de propositie van Alliantie+ die bestond uit componenten die snel geleverd en geplaatst konden worden, met de bedoeling om kosteneffectief te kunnen renoveren.
- Ontstaan van *liquiditeitsproblemen bij Alliantie+* medio 2018 waarna Energiefonds Utrecht (EFU), bijspringt met het beschikbaar stellen van een tweetal overbruggingskredieten.
- Het *ontstaan van nieuwe liquiditeitsproblemen bij Alliantie+* en een geschil met de bewoners in het voorjaar van 2019 waarna de gemeente en provincie Utrecht actief zoeken naar een oplossing. Dit resulteert uiteindelijk in een Vaststellingsovereenkomst en het ter beschikking stellen van een extra subsidie om het project alsnog af te ronden op basis van een kosteninschatting door Alliantie+.
- Het staken van de afbouwwerkzaamheden door de nieuw aangesteld aannemer (Hagemans) nadat *Alliantie+* niet meer aan de betalingsverplichtingen kon voldoen en in maart 2020 *failliet* wordt verklaard.
- Besluit van de gemeente en provincie om niet opnieuw financieel bij te springen en de uiteindelijke *organisatie van de verdere afbouw door de bewoners zelf* vanaf mei 2021 waarna het project na 7 jaar kan worden afgerond.

Figuur 1 Tijdslijn van de gebeurtenissen rondom de kluswoningen



3 Leereffecten

Mate van integraliteit

Het project kluswoningen is vanaf het begin aangevlogen als één integraal project. De woningen zijn zowel aan de binnenzijde als aan de buitenzijde gestript om vervolgens in totaliteit opnieuw te worden opgebouwd. Voordeel hiervan is dat er een aaneengesloten periode gewerkt wordt aan het pand, idealiter door dezelfde aannemer. Nadeel hiervan is dat er veel tegelijkertijd moet gebeuren, dat eigenaren langdurig overlast ervaren en dat er veel afstemming over 'kleine' randzaken plaats

moet vinden met de uitvoerende partij en de bewoners. Bij de kluswoningen is door deze integrale benadering én het wegvallen van de ingehuurd aannemer (waarop Alliantie+ diens rol overnam) het overzicht zoek geraakt over de nog aan te besteden en al aanbestede (en nog niet altijd betaalde) klussen. Vanuit de gesprekken werd duidelijk dat het behapbaar houden van projecten als een leereffect gezien kan worden. Een uitvoerder (eventueel met een controle vanuit bewoners en overheid) moet een goed overzicht behouden over de uit te voeren werkzaamheden en de bijbehorende financiën.

Professionalisering en kennisniveau

In de tijdsgeest van de periode van totstandkoming was het project ambitieus, zowel op het gebied van het opdrachtgeverschap, als op het gebied van de energieprestaties. Tegelijkertijd was er ook optimisme en leek het project zeker op het gebied van energieprestaties haalbaar. De resultaten van de pilot hebben laten zien dat dit niet het geval was en met (veel) hoger dan begrote kosten en inspanningen gepaard is gegaan. Een van de knelpunten in het voorliggende project speelde was dat Alliantie+ een innovatieve startup was met een voor velen aansprekend verduurzamings-concept, maar die nog geen track record in de markt had opgebouwd (zeker niet met betrekking tot het aannemerschap), nog niet kon beschikken over eerder opgebouwde financiële reserves en mede daardoor ook onvoldoende grip had op de keten van onderaannemers en toeleveranciers.

Eigenaarschap

De woningen zijn van de gemeente aangekocht door de eigenaren. Hiermee is het eigendom van de woningen vanzelfsprekend bij de eigenaren terecht gekomen. De eigenaren zijn met subsidie van de gemeente begonnen aan de realisatie van NOM-woningen. Aan deze subsidieverstrekking zaten eisen omtrent afbouw en verkoop van de woningen. Daarnaast heeft de gemeente een procesbegeleider aangesteld om de doelen ook haalbaar te laten zijn en de eigenaren te ondersteunen in het proces. Deze rol is later door de provincie Utrecht overgenomen, toen geen goede aanbieder gevonden kon worden.

Toen het proces aan het einde van de bouw vast dreigde te lopen hebben gemeente en provincie vanuit de verantwoordelijkheid van een proces dat men zelf is begonnen er alles aan gedaan om de bewoners te ondersteunen en deze niet in de kou te laten staan. Deze ondersteuning was feitelijk niet de verantwoordelijkheid van de overheid, maar hieruit is wellicht een valse verwachting bij de bewoners ontstaan. Toen de gemeente en provincie een tweede kapitaalinjectie aan Alliantie+ weigerde, werd zij hier dan ook eigenlijk ten onrechte op aangekeken. Bij het meer op afstand plaatsen van dergelijke projecten kan in de toekomst ook een meer zakelijke instelling worden gehanteerd.

Planningstermijn, tijdshorizon

De integraliteit van het project en de complexiteit van de innovatieve concepten hebben voor veel vertraging in het bouwproces gezorgd. Daarbij kwam onvoldoende kennis en kunde van de start-up in het aannemersveld, onvoldoende kennis van projecten met CPO structuur en onvoldoende vertrouwen bij de onderaannemers voor levering zonder betaling. De combinatie van deze factoren zorgden ervoor dat de kosten opliepen en de planning steeds opnieuw niet gehaald werd. Hierdoor duurde het project ook veel langer dan voorzien.

In die tijd werd de groep eigenaren bovendien heterogener. Eisen en wensen begonnen uiteen te lopen, net als de financiële positie van de verschillende eigenaren. Hierdoor werd de afbouw van het project steeds moeizamer. Het vooraf vastleggen van gezamenlijke wensen en eisen in een formele CPO structuur had dit kunnen voorkomen. Het integraal aanpakken van woonblokken zoals in Kanaleneiland kan met CPO in een dusdanig lange periode eigenlijk niet goed verlopen. De

integraliteit en lange doorlooptijd zorgen voor veel meer complexiteit en daarmee verband houdende projectrisico's.

Beeldvorming en verwachtingspatroon

Het project kluswoningen is enthousiast en met veel ambities begonnen, maar uiteindelijk heeft de tijd de projectdoelen ingehaald. Vanaf het moment dat er financiële problemen ontstonden was ook al duidelijk dat de kosten voor NOM bij bestaande bouw hoger zouden uitvallen. Het was hiermee onvermijdelijk dat extra kosten gemaakt zouden moeten worden. Om dit in de toekomst te voorkomen, zullen er waarborgen moeten worden ingebouwd. Er zal voortgang gemonitord moeten worden, maar ook samen afgesproken moeten worden wanneer iets daadwerkelijk mislukt is. Ook moeten er afspraken gemaakt worden op terugvalopties, zoals een terugkoopregeling. Dit te meer omdat vanaf het begin duidelijk was dat het een pilotproject was.

4 Conclusies en aanbevelingen

Renovatie naar NOM: Biedt deze casus input voor de vraag of / hoe een “blok voor blok aanpak” in deze fase de manier is om de energietransitie voor bestaande bouw vorm te geven?

Op het moment dat de pilot kluswoningen van start gegaan is, was er nog weinig ervaring met het naar nul-op-de-meter brengen van de bestaande woningvoorraad. Gelet op de ambitie van de provincie Utrecht om 50.000 woningen te verduurzamen en de geringe praktijkervaringen op dat moment, was de keuze voor de uitvoering van een pilotproject bij bestaande grondgebonden woningen logisch. In dit project Kluswoningen is het NOM-concept door verschillende redenen een lastig uitvoerbaar concept gebleken en mede hierdoor zijn de vooraf ingeschatte kosten veel te laag gebleken. Tegelijkertijd heeft de integrale aanpak van het pilotproject (met uitvoering van maatregelen zowel binnen als buiten) ook voor veel extra complicaties gezorgd. Tien bewoners moesten het met elkaar eens worden op een complexe opgave terwijl zij niet goed georganiseerd waren. Met de kennis vanuit dit pilot project concluderen wij dat de combinatie van particulier opdrachtgeverschap en de toepassing van het NOM-concept bij bestaande grondgebonden woningen leidt tot een aanzienlijk complex traject en daardoor relatief kostbaar uitvoeringstraject. Naar de toekomst toe kunnen kosten voor het NOM-concept naar alle waarschijnlijkheid worden verlaagd door verdere innovaties. In combinatie met de inhuur van gespecialiseerde bedrijven zal opschaling bovendien steeds makkelijker worden (zeker bij uniforme wijken).

Aanbieders: Zijn bouwers, installateurs en aannemers (qua beschikbaarheid en afstemming in de keten) momenteel in staat om de duurzaamheidsambities vorm te geven en op te schalen? Hoe is dat in voorliggend project verlopen? En is dat representatief voor andere soortgelijke projecten in het land? En als het niet toereikend is: Wat is daar extra voor nodig?

Het pilotproject kluswoningen heeft zichtbaar gemaakt dat een integrale aanpak waarbij een bestaande woning wordt gerenoveerd en wordt gecombineerd met maatregelen gericht op verduurzaming, leidt tot een hoge mate van complexiteit. Daarbij komt dat er eigenlijk geen sprake was van één project met een aanspreekpunt en een uniform pakket van voorwaarden en eisen, maar in de praktijk eigenlijk sprake was van tien afzonderlijke (deel) projecten. Dit maakt opschaling lastig omdat maatwerk moet worden geleverd. Dit sluit niet goed aan bij een sector die in belangrijke mate is ingericht op seriebouw. De keuze om niet in te zetten op integraliteit, maar op uitvoering van een bepaalde maatregel (bijvoorbeeld dak- op spouwmuurisolatie) sluit beter aan bij de traditie in Nederland van seriematige bouw. Bijkomend voordeel voor de bewoners is het feit dat verduurzaming in dat geval ook gefaseerd kan worden aangepakt en de kosten daardoor in de tijd kunnen worden gespreid.

Particulier Opdrachtgeverschap (en ondersteuning daarvan): hoe functioneert dat, biedt het een basis voor gezamenlijke verduurzaming? Wat kunnen we leren van de (rechts)positie en het zeggenschap van bewoners in een collectief opgezet project?

De keuze voor het renoveren van de woningen in Kanaleneiland is gemaakt in een tijd waarin particulier opdrachtgeverschap nadrukkelijk aan populariteit had gewonnen. De ervaringen met het pilotproject kluswoningen en met CPO projecten elders laten echter zien dat particulier opdrachtgeverschap een ingewikkeld proces is met veel haken en ogen. Wat particulier opdrachtgeverschap vooral ingewikkeld maakt is het feit dat een groep individuen gezamenlijk tot besluiten moet komen en bovendien sprake is van verschillende wensen en eisen waardoor maatwerk veelal noodzakelijk is. Vanwege de lange doorlooptijd veranderden deze wensen en eisen in het onderhavige project bovendien in de tijd. Dit leidt voor een uitvoerende partij tot meer overleg en afstemming waarmee op voorhand vanwege gebrek aan ervaring wellicht onvoldoende rekening is gehouden. Om hier bij toekomstige projecten beter mee om te gaan is het wenselijk om tijdens de uitvoering een strakkere regie te voeren, en als projecteigenaren al op voorhand te komen tot een gezamenlijk en uniform plan dat op voorhand ook formeel wordt vastgelegd. Vraag is dan of dit überhaupt mogelijk is bij een collectief opdrachtgeverschap. Uiteraard is het nog makkelijker om te kiezen voor een aanpak onder regie van een professionele partij waarbij potentiële bewoners pas in beeld komen op het moment dat de plannen zijn uitgekristalliseerd. Deze conclusie is in lijn met de uitkomsten van de “Marktmonitor nul-op-de-meter”¹ die laat zien dat nul-op-de-meter bij renovatie door particulieren, maar zeer sporadisch voorkomt en vooral binnen de sociale huursector wordt toegepast (zie ook paragraaf 2.4.3.).

PU/GU/ROM/EBU en SETU/EFU: biedt deze casus lessen over de rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren in het naar de markt brengen van innovaties voor maatschappelijk relevante vraagstukken zoals de energietransitie?

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid stilgestaan bij de lessen over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die van overheidswege of daaraan gerelateerde instanties bij de voorbereiding en uitvoering van het pilotproject betrokken waren. Een belangrijke les die uit het pilotproject kluswoningen kan worden getrokken is dat, ondanks de politieke wil om er een succes van te maken, het belangrijk blijft om de randvoorwaarden voor een succesvol project in de praktijk goed te borgen. In dit geval gaat het om de toepasbaarheid van het NOM-concept, maar ook om de beoordeling van een propositie zoals die van Alliantie+ op het terrein van seriematige renovaties. Er moet vooraf een goede risico analyse worden gemaakt, nagedacht worden over eventuele mitigerende maatregelen en hier ook naar worden gehandeld.

5 Tenslotte

Al met al verdient het voorliggende pilotproject in de gekozen vorm geen navolging. De kosten zijn veel hoger opgelopen dan aanvankelijk begroot en er is veel vertraging opgelopen. Dit neemt niet weg dat er ook veel lering uit het project kan worden getrokken en dat is een belangrijk meerwaarde waarmee bij nieuwe verduurzamingsprojecten voordeel kan worden opgedaan.

¹ Vereniging Stroomversnelling (april 2020)

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Start pilot project kluswoningen Kanaleneiland

In de wijk Kanaleneiland in Utrecht is in 2014 een pilot-project gestart waarin tien panden als kluswoning door de gemeente Utrecht voor een aangepaste prijs zijn aangeboden aan particulieren. Gedurende de startfase van het project is tevens het idee ontstaan om in te zetten op grootschalige verduurzaming van de kluswoningen naar nul-op-de-meter (NOM), waarvoor de gemeente Utrecht subsidiegelden beschikbaar stelde. In de periode 2015-2017 is hiervoor een CPO (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) als samenwerkingsvorm gebruikt.

Project kende moeizame uitvoeringsperiode

Door de lange aanlooperperiode en de tijd die nodig was om een geschikte uitvoerende partij te vinden, werd pas in mei 2017 gestart met de daadwerkelijk uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Wat volgde was een moeizame uitvoeringsperiode met steeds verder oplopende kosten, aanhoudende discussies en onderhandelingen tussen bewoners, leveranciers en (onder)aannemers over de uitvoering van de werkzaamheden en daarmee verband houdende betalingen en oplopende vertragingen. Mede vanwege het actief zoeken naar een oplossing door de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht en volharding van de bewoners, konden de noodzakelijke en nog openstaande werkzaamheden aan de kluswoningen alsnog tot uitvoering worden gebracht. Inmiddels zijn de kluswoningen nagenoeg afgebouwd (zie ook foto's met de huidige stand van zaken verderop) en komt het pilotproject na circa zeven jaar ten einde.

Evaluatie proces gericht op leereffecten

Naar aanleiding van raadsvragen in het vierde kwartaal van 2019 over de totstandkoming, voortgang en het procesverloop en daarop volgende antwoorden, is aan de raad van de gemeente Utrecht en provinciale staten van de provincie Utrecht toegezegd om het gehele proces te evalueren. Daarbij is gevraagd om niet alleen het proces rondom het project kluswoningen Kanaleneiland van de afgelopen jaren in kaart te brengen, maar ook te kijken naar de lessen die kunnen worden geleerd van dit project voor de gemeente Utrecht en provincie Utrecht ten aanzien van dergelijke pilotprojecten als ook in breder perspectief in de richting van de energietransitie in de woningbouw.

1.2 Vraagstelling en methodiek

Onderzoeksvragen

In de offerte aanvraag is nader ingegaan op de opzet van de evaluatie. Het hoofddoel van de evaluatie (*het bieden van inzicht in de lessen die deze casus biedt, gericht op de rollen, verantwoordelijkheden, aanpak en efficiënte bijdrage van de actoren, aan innovatieprocessen die zo'n grote (landelijke) schaal hebben*) is daarbij uitgewerkt in een aantal deelaspecten en vragen.

In navolgend overzicht zijn deze deelaspecten en vragen kort samengevat en vertaald in de vorm van concrete onderzoeksvragen. Wat buiten de evaluatie valt is de kredietverstrekking vanuit SETU/EFU. Genoemde evaluatie is al in een eerder stadium uitgevoerd (zie Zanders 2020).

Tabel 1.1 Deelaspecten en onderzoeksvragen

Procesbeschrijving
1. Geef een beschrijving van het <i>projectverloop</i> aan de hand van de verschillende te onderscheiden fasen (2015-2017, 2017-2019, 2019-2020 en 2020-2021)
2. Geef een beschrijving van de <i>partijen</i> en hun rol/ aandeel in het projectverloop (Bewoners, Alliantie+/ Bouwhulpgroep, Procesbegeleiders/ leiders GU/PU, PU beleid, GU beleid, EbU en EFU/SETU)
3. Geef een overzicht van de verschillende <i>formele afspraken, subsidies en overeenkomsten</i> (opdrachtverstrekking bewoners aan Alliantie+, subsidies PU/ GU en kredietverstrekking SETU/ EFU)
Leereffecten
4. <i>Renovatie naar NOM</i> : Biedt deze casus input voor de vraag of / hoe een “blok voor blok aanpak” in deze fase de manier is om de energietransitie voor bestaande bouw vorm te geven?
5. <i>Aanbieders</i> : Zijn bouwers, installateurs en aannemers (qua beschikbaarheid en afstemming in de keten) momenteel in staat om de duurzaamheidsambities vorm te geven en op te schalen? Hoe is dat in voorliggend project verlopen? En is dat representatief voor andere soortgelijke projecten in het land? En als het niet toereikend is: Wat is daar extra voor nodig?
6. <i>Particulier Opdrachtgeverschap</i> (en ondersteuning daarvan): hoe functioneert dat, biedt het een basis voor gezamenlijke verduurzaming? Wat kunnen we leren van de (rechts)positie en het zeggenschap van bewoners in een collectief opgezet project?
7. <i>PU/GU/ROM/EBU en SETU/EFU</i> : biedt deze casus lessen over de rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren in het naar de markt brengen van innovaties voor maatschappelijk relevante vraagstukken zoals de energietransitie?

Methoden voor de informatieverzameling

De genoemde onderzoeksvragen hebben verschillende invalshoeken. Daarom zijn meerdere methoden van informatieverzameling ingezet.

- a) **Deskresearch**: startpunt van de analyse is het verzamelen van relevante informatie die her en der al beschikbaar is. Hierdoor ontstond een eerste beeld voor de beschrijving van de voorbereiding, uitvoering en realisatie van het pilotproject. Voorbeelden hiervan zijn onder andere aan stukken zoals opdrachten, subsidiebeschikkingen, raads- en staten-brieven over de voortgang van het pilotproject Kluswoningen, opdrachtverstrekking door bewoners aan Alliantie+, etc..
- b) **Interviews**
Het beeld dat volgt uit de deskresearch is vervolgens verder ingevuld en gekleurd op basis van interviews met de belangrijkste stakeholders. In de bijlage is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen en instanties. Om moverende redenen wilde Alliantie+ tijdens de onderzoeksperiode geen medewerking verlenen aan de totstandkoming van de evaluatie.

1.3 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt nader ingegaan op het doorlopen projectverloop aan de hand van de verschillende te onderscheiden stadia, een aantal relevant geachte omgevingsfactoren en de meer generieke doelstellingen en ervaringen met particulier opdrachtgeverschap en nul-op-de-meter.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de rollen en verantwoordelijkheden van de betreffende stakeholders in het traject. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de financiële aspecten en wie wanneer bepaalde middelen heeft ingezet. Daarnaast worden formele afspraken en besluitvorming (en bijbehorende processen) geëvalueerd als ook een blik geworpen op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders. Tot slot wordt het procesverloop beoordeeld.

In **hoofdstuk 4** worden de belangrijkste leereffecten van de uitgevoerde evaluatie op een rij gezet.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies aan de hand van antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen en worden aanbevelingen geformuleerd.

Figuur 1.1 Huidige situatie (11 april 2021) Kluswoningen Kanaleneiland

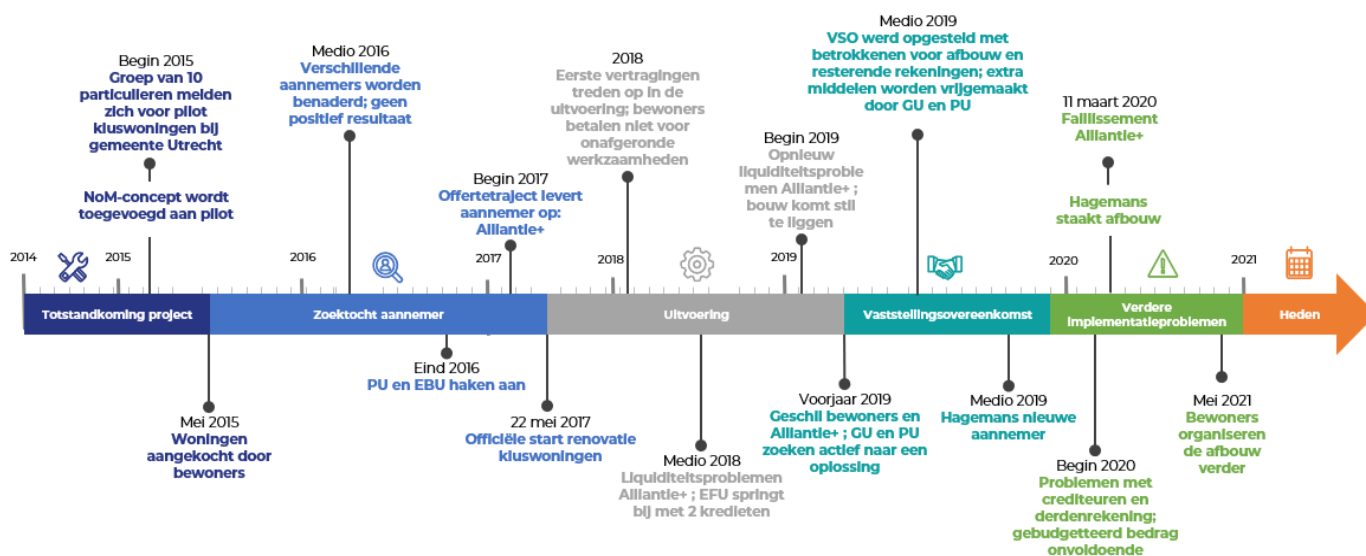


2 Procesbeschrijving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het proces beschreven dat in het (pilot)project is doorlopen. Dit gebeurt aan de hand van een reconstructie van het verloop van het project sinds 2014. Onderstaande afbeelding is een visualisatie van deze reconstructie, welke in paragraaf 2.2 uitgebreid wordt behandeld. Hierin wordt stilgestaan bij de verscheidene periodes van het project en belangrijke evenementen (mijlpalen) van het project. Vervolgens wordt de context van het project verder beschouwd. Hoe past het pilotproject van de kluswoningen binnen de bredere context van Kanaleneiland, de stad Utrecht en de provincie? Wat is CPO en hoe valt dit in de tijdsgeest van (met name de start) van het project? Tot slot wordt nader ingegaan op nul-op-de-meter als concept voor verduurzaming van woningen.

Figuur 2.1 Tijdslijn van de gebeurtenissen rondom de kluswoningen



2.2 Historie en planvorming

2.2.1 Ideeënfase Kluswoningen in Kanaleneiland

In 2014 is bij de gemeente Utrecht het idee ontstaan om in het kader van de revitalisatie van de Utrechtse wijk Kanaleneiland een pilotproject te starten waarbij particulieren verantwoordelijk worden voor het aankopen en opknappen van woningen. Voor het project is gebruik gemaakt van een tiental grondgebonden woningen die de gemeente Utrecht van woningcorporatie Mitros in een eerder stadium had overgenomen. Deze woningen stonden initieel op de agenda om gesloopt te worden, maar besloten werd om op zoek te gaan naar enthousiaste particulieren die de kluswoningen onder handen wilden nemen. Uiteindelijk zijn een tiental particulieren gevonden die de kluswoningen wilden kopen.

2.2.2 Toevoeging Nul op de Meter concept

Nog voor de woningen door de nieuwe bewoners zijn aangekocht ontstond binnen de gemeente Utrecht het idee om (in het licht van de energietransitie) het project uit te breiden, waarbij een nul-op-de-meter (NOM) concept ontwikkeld en toegepast zou worden op de tien kluswoningen. Deze extra ambitie kwam voort uit het innovatieprogramma De Stroomversnelling van Platform 31, welke goed aansloot bij de gemeentelijke ambities omtrent energie-neutrale woningbouw² en eveneens aansloot bij de wensen van de toekomstige bewoners.

Na positief bericht van de toekomstige bewoners heeft de gemeente Utrecht begin 2015 aan Stichting (H)eerlijk Wonen opdracht gegeven om bij de ontwikkeling van het NoM-concept te coördineren met overige betrokken partijen, waaronder een aannemer die binnen het beoogde budget de renovatie naar NoM zou kunnen realiseren. Daarnaast werd Stichting (H)eerlijk Wonen verantwoordelijk voor de begeleiding van de bewoners.³ Binnen het initiële project was rekening gehouden met een nog ongedekte top in bouwkosten van €15.000 per kluswoning, waarvoor Stichting (H)eerlijk Wonen nog aanvullende subsidies zou moeten vinden.

2.2.3 Aankoop kluswoningen en zoektocht naar juiste aannemer

Eind mei 2015 zijn de kluswoningen van ca. 120 m² voor bedragen tussen de € 80.000 en € 85.000 door de gemeente aan de bewoners verkocht.⁴ Op dat moment was het zoekproces voor een aannemer die het NOM-concept kon uitvoeren al in gang gezet. In de loop van 2016 werd echter duidelijk dat geen aannemer gevonden kon worden die kon voldoen aan de NOM-vereisten binnen de gestelde budgettaire kaders. Het totale project stond op dat moment op losse schroeven. Rond die tijd is de provincie Utrecht en Economic Board Utrecht (EBU) in beeld gekomen vanwege hun eigen ambitie om regionale economie te stimuleren via innovaties en de energie-neutrale woningbouwopgave van de provincie richting 2040.^{5,6}

Begin 2017 heeft gemeente Utrecht aangeboden om de kluswoningen terug te kopen van de bewoners. Hiervan hebben de bewoners geen gebruik gemaakt, mede doordat vanuit de betrokkenheid van de provincie en EBU andere potentiële aannemers in beeld waren. Met begeleiding van het (door de provincie betaalde) adviesbureau Bergenbos is namens de bewoners een offertetraject gestart. Uit dit traject werd Alliantie+ als aannemer geselecteerd.

Op 22 mei 2017 is de renovatie van de kluswoningen officieel van start gegaan.⁷ Naast de financiële inbreng van de provincie heeft ook de gemeente Utrecht de eerder toegezegde subsidie ter beschikking gesteld⁸. Daarnaast zijn Rijksgelden door RVO toegevoegd aan het project. Uit de brede betrokkenheid van de verschillende geldverstrekkende partijen (gemeente, provincie, rijk) kan worden afgeleid dat het NOM pilotproject goed aansloot bij ambities en doelstellingen rondom duurzame en energie-neutrale woningbouw. Het doel van het project was dan ook om geleidelijk het NOM-concept op te schalen.

² GU - Raadsbrief Kluswoningen Kanaleneiland dd 11-09-2019

³ GU - Opdrachtbevestiging (H)eerlijk wonen dd 13-01-2015

⁴ GU - Raadsbrief Kluswoningen Kanaleneiland dd 11-09-2019

⁵ PU - B-stuk GS vergadering informeren PS over subsidie aan NOM woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

⁶ PU - Getekende opdrachtverlening Begeleiding van het bewonerscollectief Eiland00 Utrecht dd 05-12-2016

⁷ AD dd 23-05-2017

⁸ Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 29 maart 2016, nr. 8180D8C4, houdende nadere regels op grond van de Algemene subsidieverordening provincie Utrecht voor subsidies Economic Board Utrecht (Uitvoeringsverordening Economic Board Utrecht 2016):

-Besluit van GS van Utrecht van 18 september 2017 voor de bekostiging van de renovatie van 9 kluswoningen, gelegen aan de Auriollaan en Bemadottelaan in Utrecht, tot Nul-op-de-Meter woningen gedurende de periode van 22 mei 2017 tot en met 30 september 2017.

-Beleidsregel Nul op de Meter (NoM) renovatie KanaleneilandAuriollaan/Bernadottelaan gemeente Utrecht van 31 oktober 2017 (Nr.CVDR452168_1)

2.2.4 Vertragingen en liquiditeitsproblemen

Na de start van de renovatie zijn in 2018 vertragingen ontstaan en liepen de kosten van het project op. Tevens kampte Alliantie+ met liquiditeitsproblemen. Op dat moment is het Energiefonds Utrecht (EFU) ingesprongen en heeft tot tweemaal toe een overbruggingskrediet van in totaal € 800.000 beschikbaar gesteld aan Alliantie+. Het NOM-concept bleek ook goed bij de doelstellingen van het EFU aan te sluiten.⁹ De bouw kon daarna voortgezet worden.

Begin 2019 kregen gemeente en provincie echter weer signalen van teruggekeerde liquiditeitsproblemen bij Alliantie+. Daarnaast ontstond een (financieel) geschil tussen bewoners en Alliantie+. Uit twee bewonersavonden wordt duidelijk dat zonder additionele bijdrage Alliantie+ failliet gaat. Dit zou naast Alliantie+ ook dramatische gevolgen voor de bewoners hebben, omdat de afbouw van hun woningen op de tocht zou komen te staan, met hogere bouwkosten als gevolg. De gemeente en provincie kwamen hierop in actie om in samenspraak met alle betrokken partijen tot een oplossing te komen.

De gevonden oplossing bestond uit de volgende onderdelen: de gemeente en provincie leveren een aandeel van de kosten voor de afbouw met als voorwaarde dat Alliantie+ en de bewoners afspraken maken over een schaderegeling in verband met het niet nakomen van overeengekomen levertijd, openstaande rekeningen en afbouwpunten. Deze bijdrage van in totaal € 209.000 wordt evenredig verdeeld over de gemeente en provincie en komt vanuit de provincie ten laste van de Reserve Programma Binnenstedelijke Ontwikkeling.¹⁰ De overige voorwaarden worden vastgelegd in een Vaststellingsovereenkomst (VSO) die Alliantie+ afzonderlijk met alle bewoners overeenkomt.

Een principeakkoord wordt in juni 2019 bereikt, waarna begin augustus de uiteindelijke VSO wordt getekend. Hierna wordt een deel van de werkzaamheden van de afbouw overgedragen aan het bedrijf Hagemans dat is gespecialiseerd in vastgoedonderhoud en is de verwachting dat de woningen nog datzelfde jaar worden afgerond.

2.2.5 Nieuwe problemen en faillissement Alliantie+

Om de betalingen te kunnen verrichten wordt het geld van de gemeente en provincie op een zogenaamde derdenrekening gestort, in beheer van Lichtstad advocaten. De subsidie is bedoeld voor de afbouw van de woningen, in de onderliggende begroting en vaststellingsovereenkomst is rekening gehouden met nog openstaande rekeningen aan leveranciers.

Na verloop van tijd bleek echter dat de gemaakte inschattingen over het resterende bedrag dat nodig was voor de afbouw, niet volledig waren. Hierdoor was geen geld meer beschikbaar op de derdenrekening, terwijl de afbouw nog niet gereed was. Opnieuw ontstonden financiële problemen en opnieuw klopt Alliantie+ aan bij de gemeente en provincie. Die geven nu echter aan dat er geen financiële bijdrage meer kan worden verstrekt. Alliantie+ gaat op 11 maart 2020 failliet.

De bewoners blijven achter met woningen die nog niet allemaal optimaal bewoonbaar zijn. Zij regelen uiteindelijk zelf de afbouw van de woningen met de verwachting dat de woningen medio zomer 2021 gereed zijn en dat er aan de subsidieverplichtingen kan worden voldaan.

⁹ PU - B-stuk GS vergadering informeren PS over subsidie aan NOM woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

¹⁰ GU - Raadsbrief Kluswoningen Kanaleneiland dd 11-09-2019 & PU - B-stuk GS vergadering informeren PS over subsidie aan NOM woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

2.3 Financiering

In navolgende tabel is een overzicht opgenomen van de financiële bijdragen van de bewoners en de verstrekte subsidies en leningen van de verschillende overheden. In totaal gaat het om een bedrag van circa € 3,2 miljoen. Het benodigde bedrag dat de bewoners in de laatste fase hebben opgebracht voor de uiteindelijke afbouw van de woningen is hierin (vanwege ontbrekende gegevens) niet meegenomen. Hetzelfde geldt voor tijdsinzet van gemeente en provincie en uren die de bewoners zelf in het project hebben gestopt. Het feitelijke bedrag is dus hoger dan de genoemde € 3,2 miljoen. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op de financieel aspecten en de rol van de verschillende partijen.

Tabel 2.1 Financieel overzicht van de bijdrage bewoners en overheden

Stakeholder	Jaar	Inzet	Kosten
Bewoners	2015	Aankoopbedrag woningen	€ 825.000
Gemeente Utrecht	2017	Beleidsregel NoM renovatie KE	€ 102.500
Provincie Utrecht	2016	Procesbegeleiding bewoners	€ 20.000
Provincie Utrecht	2017	Subsidie tien woningen NoM	€ 90.000
RVO	2017	Rijksregeling	€ 90.000
EFU	2018	Krediet (2x)	€ 800.000
Gemeente Utrecht	2018	Bemiddeling bewoners en Alliantie +	€ 30.000
Gemeente Utrecht	2019	Cofinanciering afbouw (Uitvoeringsverordening B.O.)	€ 104.500
Provincie Utrecht	2019	Cofinanciering afbouw (Uitvoeringsverordening B.O.)	€ 104.500
Bewoners	2017	Verbouwingskosten NoM	€ 775.000
Gemeente Utrecht		Beschikbaar stellen tijdelijke woonruimte	€ 270.000 ¹¹
Bewoners	2020/21	Bedrag voor afbouw woningen	PM
Gemeente Utrecht		Ambtelijke uren	PM
Provincie Utrecht		Ambtelijke uren	PM
Totaal			€ 3.211.500 + PM

2.4 Pilotproject in breder perspectief

2.4.1 Wijk en omgeving

Kanaleneiland is een naoorlogse wijk gelegen in het zuidwesten van Utrecht. Kanaleneiland is gebouwd in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw en bestaat uit de delen Kanaleneiland-Noord, Kanaleneiland-Zuid en Transwijk.¹² Waar Kanaleneiland voorheen nog liefkozend Rozeneiland genoemd werd, wordt de wijk sinds de jaren '80 gekenmerkt door criminaliteit en andere sociaal-maatschappelijke problematieken. In 2004 heeft de gemeente Utrecht (binnen het landelijke Krachtwijk-beleid) ervoor gekozen om de wijk opnieuw te herstructureren en -ontwikkelen om de leefbaarheid te verbeteren. In 2008 is het Wijkactieplan Kanaleneiland Leert! opgesteld en zijn voor de verschillende deelgebieden van de wijk Gebiedsplannen gemaakt. Tevens is in diezelfde periode een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) voor het gebied Kanaleneiland Centrum opgericht door Gemeente Utrecht, Heijmans, Mitros en Portaal. Het kluswoningen project bevindt zich ook in dit gebied.¹³

¹¹ Kostenschatting Ecorys opgebouwd uit zes tijdelijke woningen voor zestig maanden voor € 750 kale huur per maand

¹² Wijkactieplan Kanaleneiland (2008)

¹³ <https://stadszaken.nl/artikel/2504/lessen-uit-gem-kanaleneiland-centrum>

2.4.2 Collectief particulier opdrachtgeverschap

De keuze voor het renoveren van de woningen in Kanaleneiland is gemaakt in een tijd waarin particulier opdrachtgeverschap nadrukkelijk aan populariteit had gewonnen. De hernieuwde aandacht voor particulier opdrachtgeverschap gaat terug naar 7 november 2000; de dag waarop in de Tweede Kamer der Staten Generaal met algemene stemmen de motie van Duivesteijn en Gabor (1998) werd aangenomen. De motie drong er bij de regering op aan om voor alle (en met name ook de lagere) inkomensgroepen particulier opdrachtgeverschap te bevorderen¹⁴. Aan het einde van de twintigste eeuw werd de noodzaak van de betrokkenheid van woonconsumenten tevens onderkend in de nota Mensen, Wensen, Wonen¹⁵: 'In het vorige decennium is de beweging in gang gezet om meer aan marktpartijen over te laten. Deze markt werkt echter verre van perfect, door de relatieve geslotenheid voor burgers van de markten die het aanbod van woningen en woonmilieus bepalen, te weten de bouw- en grondmarkt. Het ministerie van VROM stelde zodoende dat de zeggenschap van woonconsumenten moest worden vergroot. Particulier opdrachtgeverschap zou volgens het toenmalige kabinet een belangrijke toetssteen zijn in het streven naar meer zeggenschap en kwaliteit. Bovendien zou particulier opdrachtgeverschap 'een effectief middel zijn om specifieke doelgroepen te voorzien in hun woonwensen'¹⁶. Tegelijkertijd werd destijds al opgemerkt dat het collectief de zwakste schakel is door mogelijk gebrek aan leiderschap, kennis en kunde en/of de mogelijkheid op onenigheid binnen het collectief.

Hoewel CPO in bestaand stedelijk gebied jarenlang experimenteel van karakter is geweest droeg de toenemende focus op renovatie en kleinschalige nieuwbouw in de stad bij aan de populariteit van de ontwikkelstrategie. In het verlengde daarvan heeft het Rijk in 2012 een nieuwe definitie gegeven voor collectief particulier opdrachtgeverschap, waarin meer ruimte wordt gegeven voor aanpassingen in de bestaande woningvoorraad: 'Wanneer particulieren in groepsverband een bouwkegel met woonbestemming verwerven en woningen realiseren, spreken we van CPO'. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk die als opdrachtgever naar architect en aannemer van het project optreedt. Het kan gaan om nieuwbouw, variërend van een klein tot middelgroot project, maar ook om het herontwikkelen van bestaande woningen of een bestaand gebouw tot woningen en/of werkruimten¹⁷.

De aandacht voor de bestaande woningvoorraad was niet alleen vanuit het oogpunt van duurzaamheid van essentieel belang: 'CPO in renovatie en transformatie is ook een manier om binnen de bestaande voorraad goedkoop een woning naar wens te realiseren. Daarnaast biedt het een mogelijkheid om onrendabel vastgoed om te buigen tot huisvesting voor bijzondere doelgroepen'¹⁸. Verschillende projecten in achterstandswijken lieten tevens zien dat 'het eveneens een gouden greep om een groep ondernemende en creatieve mensen oude panden te laten renoveren om zodoende een nieuwe impuls in de wijk te brengen'¹⁹. Kortom de 'kluswoning' is een instrument om verpaupering in achterstandswijken tegen te gaan en biedt minder draagkrachtigen de gelegenheid om een woning te kopen en te bezitten. Verschillende woningcorporaties hebben onder de noemer 'kluswoning' bestaande woningen verkocht aan een collectief van particulieren, onder andere Woonstad in Rotterdam (De Driehoek), De Key in Amsterdam (De Dappere Maurits) en Portaal in Arnhem (Sint Martenshof).

¹⁴ Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV): Zelfbouw in reflectie: Evaluatie SEV-experimenten (C)PO/MO (2010)

¹⁵ Ministerie van VROM: Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000)

¹⁶ Prins, E.: Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke gebieden: Een onderzoek naar de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling (2008)

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen (2012)

¹⁸ Boonstra, E.: Evaluatierapport: Wallisblok Experiment (2008)

¹⁹ Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV): Bewoners aan zet: Vijf jaar experimenteren met particulier opdrachtgeverschap (2006).

2.4.3 Verduurzamen naar nul-op-de-meter (NOM)

De keuze voor het renoveren van de woningen in Kanaleneiland is tevens gemaakt in een tijd waarin het Klimaatakkoord een energieneutrale woningvoorraad in 2050 voorschreef en de aandacht voor het renoveren van woningen naar nul-op-de-meter toenam. In 2013 is bijvoorbeeld De Vereniging Stroomversnelling ontstaan, waarbij woningcorporaties en bouwers afspraken om 110.000 woningen te renoveren naar nul-op-de-meter. De Vereniging Stroomversnelling is voortgekomen uit Energiesprong, het innovatieprogramma dat Platform31 heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het doel van het programma was om op grote schaal vraag en aanbod te laten ontstaan voor energieneutrale gebouwen, waaronder woningen.

De Vereniging Stroomversnelling en Energiesprong hebben in Nederland pionierswerk verricht op het gebied van wetgeving en het creëren van de juiste marktcondities voor nul-op-de-meter. Bovendien is in 2016 de Energieprestatievergoeding (EPV) in werking getreden, waarbij verhuurders aan huurders van NOM-woningen een vergoeding kunnen vragen voor de afwezigheid of lagere energierekening. Voor particuliere woningeigenaren is een tijdelijke hypothecaire regeling ingesteld, waarbij voor NOM-woningen rekening gehouden mag worden met extra hypotheekruimte. Voor een NOM-woning met een energieprestatiegarantie van 10 jaar betreft het een bedrag van € 25.000.

Nederland heeft inmiddels bijna 12.000 NOM-woningen, waarvan meer dan 5.600 in renovatie. Daarmee is de fase van innovatie en 'early adopters' afgerond. De renovatie van woningen naar NOM laat de laatste jaren echter een vertraging zien. In de Marktmonitor nul-op-de-meter (2020) worden verschillende oorzaken gegeven voor het vertragen van renovatie in het algemeen en nul-op-de-meter in het bijzonder. Een aantal oorzaken zijn:

- De renovatiemarkt is over het algemeen gekrompen vanwege de krapte op de markt als gevolg van de nieuwbouwopgave;
- De onderhandelingen met aannemers over bijkomende kosten voor asbestsanering, zelf aangebrachte voorzieningen en (achterstallig) onderhoud kosten veel tijd en vertragen de renovatie;
- De renovatie van woningen naar nul-op-de-meter vraagt een grote investering, waardoor onder andere verschillende woningcorporaties gestopt zijn met renoveren naar nul-op-de-meter.

Naast het verschil tussen nul-op-de-meter in nieuwbouw en in de bestaande woningvoorraad is tevens een verschil zichtbaar tussen eengezins- en meergezinswoningen. Meergezinswoningen hebben daarbij veelal als nadeel het beperkte oppervlakte op het eigen perceel voor het opwekken van energie. Om deze reden wordt steeds vaker gekozen voor een zogenaamde NOM-ready aanpak, waarbij de woningen stapsgewijs naar nul-op-de-meter worden gebracht.

3 Totstandkoming, ambitie en uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een verdiepingsslag gemaakt op de verschillende rollen die stakeholders hebben gehad gedurende het ontstaan, vorderen en afronden van het project. In eerste instantie wordt de totstandkoming van de pilot uitgelegd, waarbij dieper ingegaan wordt op het ambitieniveau, NOM en particulier opdrachtgeverschap. Vervolgens wordt ingegaan op verschillende uitvoeringsaspecten van de pilot. Nadruk hierbij ligt op het selectieproces van de aannemer en het (proces)verloop van de uitvoering. Daarnaast zijn de taken en verantwoordelijkheden van stakeholders in de praktijk gegeven, waar opdrachtgeverschap en eigenaarschap centrale thema's zijn. Tot slot worden de belangrijkste financiële inbreng en afspraken behandeld.

3.2 Totstandkoming project en ambitieniveau

Het pilotproject is in 2015 officieel van start gegaan toen de kluswoningen door de gemeente aan tien toekomstige bewoners zijn verkocht. Initieel was het initiatief een kluswoningen-projecten, waar particulieren zelf de woningen zouden renoveren. Daar is het NOM-concept (met goedbevinden van de eigenaren) later aan toegevoegd. Voor de nieuwe eigenaren was het een mooie kans om in groepsverband en voor een bescheiden bedrag een woning te krijgen en naar eigen inzicht te verbouwen. Het door de gemeente gevraagde bedrag voor de woningen was betrekkelijk laag, ook voor de marktprijzen van die periode. Dit gaf particulieren met een beperkter budget de mogelijkheid om ook in aanmerking te komen voor een (klus)woning. Daarnaast moesten de nieuwe eigenaren zelf een behoorlijke investering doen om de doorleefde woningen op te knappen.

Een belangrijk onderdeel van het project was de inbedding van een significante verbetering van de energieprestatie binnen een bestaande woon- en bouwconstructie. In eerste instantie was afgesproken dat de woningen minimaal tot energielabel B zouden worden verbeterd. Hier is in een later stadium de NOM-ambitie aan gekoppeld. Dit kwam onder meer omdat op Rijksniveau steeds meer ingezet werd op verduurzaming van bestaande woningvoorraad naar NOM. Programma's en onderzoeken, zoals het innovatieprogramma De Stroomversnelling van Platform '31, waren een belangrijke basis voor deze benadering. De benadering was echter dusdanig nieuw dat nauwelijks praktijkvoorbeelden voor handen waren; het concept NOM moest dus nog echt getest worden.

Op gemeentelijk en provinciaal niveau was ook vergaande interesse in het potentieel van NOM voor het behalen van energie- en klimaatdoelstellingen. Een belangrijk onderdeel daarvan was de verduurzaming van bestaande particuliere woningvoorraad. In diezelfde periode was vanuit het Rijk extra aandacht voor de rol van particulier opdrachtgeverschap bij kleinschalige renovatie van woningbouw, ook bij het verduurzamen van gebouwen. Het element van particulier opdrachtgeverschap was een logisch onderdeel van het kluswoningenproject. Dat de gemeente Utrecht en in een later stadium ook de provincie hier dan ook kansen zagen om op te experimenteren is vanuit deze optiek goed te verklaren. Gemeente Utrecht beschouwde de pilot dan ook als leertraject en een opmaat naar snelle opschaling van dergelijke renovatietrajecten.

In de totstandkoming van het pilotproject werden de verscheidene ambities en belangen van betrokken partijen met betrekking tot verduurzaming en particulier opdrachtgeverschap integraal samengevoegd. Vrijwel iedereen was destijds ook enthousiast over het NOM-concept: de

gemeente, provincie en Rijk vanuit klimaat- en energiedoelstellingen en bewoners vanwege een heldere kwaliteitsslag op het eindresultaat van hun toekomstige woning. Deze wijze van verduurzaming binnen een vooruitstrevend project en in gezamenlijkheid van bewoners, stad en provincie was een logische uitkomst van de tijdsgeest en leek een gedegen constructie voor een succesvolle pilot.

3.3 Uitvoeringsaspecten

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op verschillende aspecten die gedurende de uitvoering van de pilot cruciaal zijn geweest. De eerste fase van de pilot betrof de budgettering van de renovatie naar NOM, gevolgd door de zoektocht naar en selectie van een aannemer die de werkzaamheden binnen het budget kon uitvoeren. Daarnaast wordt de uitvoeringsfase van de bouwwerkzaamheden behandeld.

Budgettering en aannemerselectie

De landelijke onderzoeken uit de periode van totstandkoming van het project veronderstelde een extra investering van € 45.000 euro om een woning naar NOM te krijgen. Al in de eerste gesprekken tussen eigenaren, gemeente en projectbegeleiders werd geconcludeerd dat dit budget waarschijnlijk niet toereikend zou zijn, waarop de gemeente Utrecht een subsidie van € 10.000 per woning in het verschiep stelde. Met de additionele middelen en de bereidheid van de tien bewoners voor een investering van € 45.000 in hun woning waren de randvoorwaarden voor het pilotproject gezet.

Gemeente Utrecht werd als onderdeel van de pilot (H)eerlijk Wonen ingehuurd om de bewoners te ondersteunen bij de selectie van een aannemer. Ondanks deze projectbegeleiding werd in 2015 en 2016 geen aannemer gevonden. In eerste instantie had gemeente Utrecht voor het NOM-concept een aannemer uit Amsterdam geselecteerd, maar de eigenaren besloten om toch meerdere aanbiedingen van aannemers op te vragen. Uit die selectie kwam een andere aannemer naar voren, maar vergaande gesprekken hiermee leverde uiteindelijk geen akkoord op. Hierna is weer teruggeschakeld naar de aannemer uit Amsterdam die een nieuwe offerte mocht maken. Deze bleek echter ook € 25.000 per woning boven het gestelde budget te komen.

Met begeleiding van het (door de provincie betaalde) adviesbureau Bergenbos is namens de bewoners gezocht naar een geschikte aannemer waarbij adviesbureau De Bouwhulpgroep in beeld kwam voor dit project. De Bouwhulpgroep genoot aanzienlijke bekendheid in conceptueel duurzaam bouwen en zag bij het kluswoningen project kansen om hun NOM-concept te testen. Hiervoor richtte De Bouwhulpgroep dochterbedrijf Alliantie+ op. Zowel bewoners als begeleiding en overheid waren enthousiast over het concept en de propositie van Alliantie+. Deze propositie van Alliantie+ bestond uit het leveren van componenten die snel geleverd en geplaatst konden worden, met de bedoeling om kosteneffectief te kunnen renoveren. Hoewel Alliantie+ beperkte ervaring had met de daadwerkelijke uitvoering van bouwprojecten werd Alliantie+ toch aangesteld als aannemer.

Complicaties gedurende uitvoering

Kort na het tekenen van de opdracht ontstonden problemen bij de uitvoering na het uitvallen van de projectmanager van Alliantie+ en de bouwbegeleider. Vervolgens is zo goed mogelijk geschakeld en een nieuwe bouwbegeleider op het project gezet. In diezelfde periode trok een van de onderaannemers zich terug, waardoor wederom nieuwe partijen gezocht moesten worden voor de uitvoering. Deze personele wisselingen hebben de uitvoering van het project nog voor deze gestart was complexer gemaakt, doordat afspraken en planning aangepast moesten worden. De consequentie hiervan werd in najaar 2017 duidelijk, toen werkzaamheden onvolledig bleven en

deadlines niet werden gehaald. Met name het projectmanagement op de bouwplaats schoot tekort, waardoor de overdracht van taken en werkzaamheden tussen onderaannemers niet meer goed verliep. Vertragingen en meerwerk traden hierdoor op.

Op aandringen van de eigenaren waren heldere betalingsafspraken opgenomen in de projectcontracten, waarbij pas betaald zou worden bij oplevering van werkzaamheden. Omdat deze opleveringen uitbleven, weigerden de eigenaren betalingen te voldoen aan Alliantie+. Dit leidde begin 2018 tot liquiditeitsproblemen bij Alliantie+, die als beginnende onderneming en door vooruitbetalingen aan onderaannemers niet beschikte over voldoende financiële reserves. Ondertussen verslechterden de betrekkingen tussen de eigenaren, bouwbegeleider en bouwend personeel. Met name de communicatie tussen de bouwbegeleiding en de overige partijen verliep moeizaam. Uiteindelijk worden de werkzaamheden begin 2018 tot nader orde gestaakt.

In 2017 hebben Economic Board Utrecht (EBU) en Alliantie+ het Energiefonds Utrecht (EFU) ingeschakeld om de liquiditeitsproblemen van Alliantie+ op te lossen. Hiervoor wordt tot twee keer toe een krediet aan Alliantie+ verstrekt, welke beiden binnen zes maanden terugbetaald zouden worden. In 2019 bleek dat Alliantie+ niet aan deze betalingsverplichtingen kon voldoen, waarna geschakeld werd met moederbedrijf De Bouwhulpgroep. Ook daar bleek niet afdoende vermogen om te voldoen aan de verplichtingen, waarna een schikking en betalingsregeling is getroffen.

Medio 2019 bleek dat ondanks de kapitaalinjecties van EFU het geld wederom op was. Onderaannemers leverden niet meer en de eigenaren en Alliantie+ waren in conflict over niet nagekomen afspraken. Op dat moment zijn gemeente en provincie ingestapt en gestart met bemiddeling tussen de verschillende partijen met een vaststellingsovereenkomst (VSO) voor de afbouw van het project als resultaat. Het belangrijkste uitgangspunt was hierbij dat het project zo snel mogelijk afgerond moest worden.

Alliantie+ werd gevraagd om het benodigde budget voor de laatste resterende afbouwwerkzaamheden in kaart te brengen. Op basis van de gemaakte inschatting werd een aanvullende subsidie ter waarde van € 209.000 door gemeente en provincie ingebracht. Aannemer Hagemans werd ingeschakeld om de afbouw te coördineren.

Na het tekenen van de VSO zijn de werkzaamheden hervat, maar in afzienbare tijd bleek wederom dat niet afdoende financiële middelen waren begroot. Na een afwijzing van de gemeente en provincie voor een nieuwe kapitaalinjectie, heeft Alliantie+ begin 2020 faillissement aangevraagd. Hagemans heeft de werkzaamheden hierop direct gestaakt en de bewoners hebben uiteindelijk zelf de afbouw moeten organiseren en financieren met de intentie dat de meeste woningen in de zomer van 2021 zijn afgebouwd en dat ook de subsidie kan worden uitbetaald.

Conclusies

Uit het langdurige selectieproces van de aannemer wordt duidelijk dat binnen het beschikbare renovatiebudget de kluswoning naar NOM te brengen in de praktijk niet haalbaar was. Er lijkt hierbij een discrepantie tussen de theoretische uitwerking van het NOM-concept voor bestaande woningen en de component gerichte invulling daarvan door Alliantie+ enerzijds en de daadwerkelijke markt- en praktijkomstandigheden anderzijds. Met de huidige technieken woningen (al dan niet in woonblokken) direct upgraden naar NOM is in de meeste gevallen niet financieel haalbaar gebleken. Het langdurig uitblijven van een geschikte aannemer die binnen de financiële kaders de opdracht kon en wilde uitvoeren had mogelijk in een eerder stadium van het traject al tot meer reflectie op de financiële en procesmatige risico's van de opgave kunnen leiden.

Daarnaast kunnen kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de aanstelling van Alliantie+ als aannemer, omdat de door hen voorgestelde propositie en NOM-concept nog nergens was toegepast, en vanwege het ontbreken van aantoonbare expertise door Alliantie+ in de uitvoeringsfase van bouwprojecten. Als spin-off van een technisch ontwerp- en adviesbureau leek relevante kennis over duurzame bouwprojecten geborgd te zijn, maar men had wel kritischer kunnen zijn naar de uitvoerbaarheid van het concept en de expertise die minimaal noodzakelijk is voor de uitvoering van de propositie. Het lijkt erop dat bij de selectie voornamelijk gekeken is naar de conceptuele en financiële aspecten van de opgave, met te weinig oog voor de praktische implicaties en risico's die rondom het project (ook in 2016) bekend hadden moeten zijn.

3.4 Taken en verantwoordelijkheden in de praktijk

In het kluswoningen project zijn verschillende elementen samengebracht. Een belangrijk element van het pilotproject was de rol van de eigenaren bij de uitvoering en verduurzaming van de kluswoningen. Als particuliere opdrachtgevers hebben zij een leidende rol in een relatief complexe renovatie- en verduurzamingsopgave gekregen.

Gemeente en provincie hebben de complexiteit van het project erkend en voor de bewoners proberen te ondervangen door externe projectbegeleiding ter beschikking te stellen. Desondanks was het in de praktijk niet goed mogelijk om de verduurzamingsopgave collectief te organiseren, waardoor met name gedurende de uitvoering verschillende ideeën, belangen en perspectieven bij de bewoners ontstonden. Er was dan ook geen of weinig sprake van gedeeld CPO, maar van een aantal afzonderlijke partijen met verschillende deelbelangen en wensen waardoor de uitvoering werd bemoeilijkt.

Gedurende het project hebben verschillende (semi)overheden actieve betrokkenheid getoond. Gemeente en provincie hebben de bewoners met subsidie en projectbegeleiding ondersteund, terwijl EFU kredieten heeft verstrekt. Na de verstrekking van de subsidie en beëindiging van projectbegeleiding hebben gemeente en provincie de verantwoordelijkheid overgedragen aan de eigenaren en Alliantie+ voor het verder doorlopen van het project.

Gedurende de uitvoering bleek echter dat de projectbegeleiding onder leiding van Alliantie+ onvoldoende was en bovendien sprake was van slechte communicatie tussen Alliantie+ en de eigenaren. Op de bouwplaats resulteerde deze gebrekkige communicatie in vertragingen, conflicten en meerkosten. Daarnaast heeft een gebrek aan transparantie en goede communicatie vanaf het begin van de uitvoering ervoor gezorgd dat niet alle stakeholders afdoende zicht hadden op de financiële stand van zaken van het project. Voor een goede kredietbeoordeling en het verstrekken van subsidies is een goed inzicht in de financiële stand van zaken uiteraard een belangrijke vereiste.

Tot slot is vanwege de lange doorlooptijd van de pilot sprake geweest van veel personele wisselingen bij de betrokken instanties, hetgeen eveneens heeft bijgedragen aan onvoldoende zicht op de stand van zaken en voortgang van het pilot-project.

Conclusies

Het geheel overziend is het pilotproject kluswoningen complex met veel verschillende stakeholders. Het combineren van twee concepten (particulier opdrachtgeverschap en nul-op-de-meter) binnen een project heeft eveneens bijgedragen aan deze complexiteit. Aansturing en regie is daarbij bemoeilijkt omdat uitvoerende partijen te maken hadden met wensen en eisen van de verschillende individuele bewoners en er sprake was van tussentijdse wisselingen van betrokken personen en

partijen. De communicatie en informatievoorziening tussen de verschillende betrokken partijen was daardoor niet afdoende, waardoor op cruciale momenten niet altijd de juiste keuzes konden worden gemaakt.

3.5 Financiën

Gedurende de looptijd van het project zijn verschillende partijen financieel betrokken geweest bij de kluswoningen.

Inleg overheidsgelden

In 2015 heeft de gemeente Utrecht (H)eerlijk Wonen opdracht gegeven om het NOM-concept in samenwerking met andere partijen te coördineren en mede vorm te geven. De totale inbreng van de gemeente Utrecht voor de ontwikkeling en uitvoering van het NOM-concept was begroot op € 150.000, waarvan eerst de tien kluswoningen in 2015 en later nog eens twintig woningen zouden worden gerealiseerd in 2016. Daarnaast stelde de gemeente nog eens € 40.000 voor de begeleiding en (financiële en bouwkundige) advisering bij de realisatie van de tien kluswoningen ter beschikking²⁰.

Toen in 2016 bleek dat geen aannemer voor het gewenste bedrag de NOM-renovatie kon uitvoeren, huurde provincie Utrecht het bureau Bergenbos in voor € 20.000 om de bewoners verder te ondersteunen in de zoektocht naar een geschikte aannemer.²¹ Uit het offertetraject van Bergenbos is Alliantie+ als aannemer geselecteerd. Daarnaast stelde de provincie € 90.000 voor 10 kluswoningen beschikbaar als subsidie voor de kosten van de NOM-renovatie, welke direct aan Alliantie+ is verstrekt.²² Tevens zijn rijksmiddelen via het RVO ingebracht van in totaal € 90.000 over het totale project.²³ Tot slot heeft ook de gemeente de eerder toegezegde subsidie ingebracht. Dit was een bedrag van € 102.500 voor tien woningen.²⁴

Toen in 2018 bleek dat Alliantie+ met liquiditeitsproblemen kampte heeft het Energiefonds Utrecht (EFU) twee keer een overbruggingskrediet verstrekt. In totaal ging dit over een bedrag van € 800.000.²⁵ In 2019 hebben gemeente Utrecht en provincie Utrecht nogmaals financieel moeten bijspringen om het project in leven te houden. Op basis van de gemaakte inschatting door de uitvoerende partij van het benodigde budget voor afronding van de werkzaamheden, ging dit in totaal om een bedrag van € 209.000 euro welke evenredig door de gemeente en provincie is ingelegd. Nadien is nog een verzoek tot financiële ondersteuning aangevraagd door Alliantie+. Dit verzoek is door gemeente en provincie afgewezen.

Kosten bewoners

Eind mei 2015 zijn de tien kluswoningen voor bedragen tussen de € 80.000 en € 85.000 door de toekomstige bewoners aangekocht.²⁶ Medio 2017 is de renovatie van de woningen daadwerkelijk gestart. De kosten voor de basisrenovatie die Alliantie+ offereerde was € 87.500. Hierbinnen viel de vervanging van het dak en gevels, de nieuw aan te brengen installaties en vloerisolatie. Hiervan werd per woning de eerder genoemde subsidie van de provincie van € 10.000 overgenomen. Netto betaalde de bewoners dan ook om en nabij de € 60.000 euro voor de renovatie naar NOM en is in totaal € 292.500 aan subsidies verstrekt.

²⁰ GU - Opdrachtbevestiging (H)eerlijk wonen dd 13-01-2015

²¹ PU - Getekende opdrachtverlening Begeleiding van het bewonerscollectief Eiland00 Utrecht dd 05-12-2016

²² PU - Alliantie+ BV Kluswoningen Utrecht Kanaleneiland Eiland 00 Verlening dd 18-09-2017

²³ PU - B-stuk GS vergadering informeren PS over subsidie aan NOM woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

²⁴ GU - Beleidsregel NoM woningen dd 24-07-2017

²⁵ GU - Raadsbrief Kluswoningen Kanaleneiland dd 11-09-2019

²⁶ Uitgifteovereenkomst Auriollaan 9 dd 28-05-2015

Conclusies

De aanpak en uitvoering van de werkzaamheden aan de kluswoningen is uiteindelijk veel hoger uitgevallen dan op voorhand bedacht. Bovendien is grote vertraging ontstaan waardoor de woningen pas onlangs bewoonbaar zijn gemaakt. De oorzaken van de kostenoverschrijdingen en de opgelopen vertraging zijn in dit hoofdstuk uitvoerig beschreven.

4 Leereffecten

4.1 Inleiding

Het pilotproject kluswoningen is, naast de doelstelling op het gebied van verduurzaming, vooral gericht geweest op het leren van dit type projecten. Vanuit de interviews werd vaak de hand in eigen boezem gestoken en verteld wat er geleerd is van het project. Hieronder worden de leerpunten vanuit de interviews op een rij gezet.

4.2 Mate van integraliteit

Het project kluswoningen is vanaf het begin aangevlogen als één integraal project. De woningen zijn zowel aan de binnenzijde als aan de buitenzijde gestript en werden vervolgens in totaliteit opnieuw opgebouwd. Voordeel hiervan is dat er een aaneengesloten periode gewerkt wordt aan het pand, idealiter door dezelfde aannemer. Nadeel hiervan is dat er veel tegelijkertijd moet gebeuren, dat eigenaren langdurig overlast ervaren en dat er veel afstemming over 'kleine' randzaken plaats moet vinden met de bewoners. Bij de kluswoningen is door deze integrale benadering het overzicht zoek geraakt over de nog aan te besteden en al aanbestede (en nog niet altijd betaalde) klussen.

Vanuit de gesprekken werd duidelijk dat het behapbaar houden van projecten als een leereffect gezien kan worden. Iemand moet een goed overzicht behouden over de uit te voeren werkzaamheden en de bijbehorende financiën.

In de wijk Overvecht wordt nu mede door toedoen van de leereffecten van de pilot in Kanaleneiland beter aangesloten bij het onderhoudscyclus en worden bewoners benaderd om een of slechts enkele verduurzamingsmaatregelen uit te voeren. Hierdoor ontstaan behapbare projecten op plaatsen waar 'toch iets moet gebeuren op korte termijn'. De financiële gevolgen zijn hierdoor voor alle partijen ook beter te overzien en te plannen.

4.3 Professionalisering en kennisniveau

In de tijdsgeest van de periode van totstandkoming was het project ambitieus, zowel op het gebied van het opdrachtgeverschap als op het gebied van de energieprestaties. Maar er moet ook gezegd worden dat met de kennis van toen het project (zeker op het gebied van energieprestaties) haalbaar leek. Een pilotproject was nodig om te kijken of dit echt ging lukken en tegen welke valkuilen men op zou lopen. Terugkijkend kan gesteld worden dat het realiseren van nul-op-de-meter voor het aanvankelijk geraamde bedrag niet mogelijk bleek. Maar dat is met de kennis van nu. Nu zijn hier ook gespecialiseerde bureaus voor die doorberekeningen maken van mogelijkheden en kosten. Destijds ging eenieder er vanuit dat het mogelijk moest zijn.

Een van de knelpunten die in het project speelde was dat Alliantie+ een innovatieve startup was, die hierdoor nog geen track record in de markt had opgebouwd en bovendien nog niet kon beschikken over eerder opgebouwde financiële reserves. Deze gebrekkige financiële reserves resulteerden ook in de eisen van onderaannemers op vooruitbetalingen. Hierdoor ontstond een financieel gat. De veronderstelling van de betrokken partijen (en dan met name EFU) was dat dit gat met een overbruggingskrediet kon worden afgedekt. Uiteindelijk bleek dit niet het geval, omdat

een gefundeerd overzicht van kosten ontbrak. De evaluatie naar deze kredietverstrekking van de EFU laat hier zien dat de risico-inschatting van deze start-up ook niet juist geweest is. EFU heeft onder andere van deze case geleerd dat zij risico's voor start-ups anders en beter moeten inschatten.

Alliantie+ heeft daarnaast ook niet goed van te voren kunnen overzien wat het aannemen van de klus met een CPO behelsde. Vrijwel iedereen gaf te kennen dat een CPO wellicht werkbaar is als van te voren afspraken gemaakt worden over de afbouw en wellicht slechts op bepaalde plaatsen keuzemogelijkheden liggen. In het geval van de woningen in Kanaleneiland zijn echter op individuele basis afspraken gemaakt tussen de aannemer en bewoners. Dit werd een tijdrovend proces, waarbij soms ook door oplopende kosten andere materialen gebruikt werden dan individueel afgestemd was. Voor aannemers kan deze case dus vooral meerwaarde opleveren door wanneer sprake is van een CPO vooraf duidelijke en heldere afspraken te maken met niet teveel keuzemogelijkheden gedurende de bouw.

4.4 Eigenaarschap

De woningen zijn van de gemeente aangekocht door de eigenaren. Hiermee is het eigendom van de woningen vanzelfsprekend bij de eigenaren terecht gekomen. De eigenaren zijn met subsidie van de gemeente begonnen aan de realisatie van NOM-woningen. Aan deze subsidieverstrekking zaten eisen omtrent afbouw en verkoop van de woningen. Daarnaast heeft de gemeente en later de provincie een procesbegeleider aangesteld om de doelen ook haalbaar te laten zijn en de eigenaren te ondersteunen in het proces.

De betrokkenheid van de gemeente en de provincie bij een dergelijk project gaat hiermee verder dan bij de meeste subsidieverleningen. Bij andere subsidietrajecten bepaalt de gemeente en/of provincie wel de voorwaarden, maar zijn zijzelf niet actief betrokken bij het proces. Doordat de gemeente en provincie bij de kluswoningen ook in het proces betrokken zijn geweest, lopen rollen en verantwoordelijkheden door elkaar heen. Hierdoor werd wellicht door de eigenaren te veel van de overheid verwacht bij het vastlopen van het traject, en vond de gemeente en provincie het wellicht meer dan noodzakelijk haar taak om zaken ook financieel tot een goede oplossing te brengen.

De financiële betrokkenheid van gemeente, provincie en EFU zorgden vervolgens weer voor nieuwe verwachtingen. Richting elkaar, maar ook richting de eigenaren. Die gingen door deze betrokkenheid er steeds vanuit dat zij wel gedekt waren voor de (ondernemers)risico's die eigenaarschap van een dergelijk project met zich mee neemt. Maar uiteindelijk zijn de eigenaren van de woningen degene die dit risico onder 'normale' omstandigheden wel zouden moeten dragen. Immers, bij andere subsidietrajecten is de gemeente ook niet betrokken bij het proces.

Concluderend kan hieruit geleerd worden dat de overheid wanneer zij een subsidie versterkt, heel duidelijk haar rollen moet scheiden en niet ook een taak in het proces op zich neemt. Vanuit de verantwoordelijkheid voor een proces dat men zelf is begonnen, heeft de gemeente en provincie er in het project kluswoningen steeds alles aan gedaan om de bewoners te ondersteunen en deze niet in de kou te laten staan. Deze ondersteuning was feitelijk niet de verantwoordelijkheid van de overheid, maar hieruit is wellicht een valse verwachting bij de bewoners ontstaan. Bij het meer op afstand plaatsen van dergelijke projecten kan ook een meer zakelijke instelling worden gehanteerd.

4.5 Planningstermijn en tijdshorizon

Toen het project in 2015 startte was het project bedoeld voor mensen met een kleine beurs die op deze wijze toch een plaats op de (koop)woningmarkt konden krijgen. Het was hiermee een vrij homogene groep, die op deze wijze ook plaatsnam in het CPO.

De integraliteit van het project en de complexiteit van de innovatieve concepten die werden ingemeten in de woningen, zorgden echter voor veel vertraging in het bouwproces. Daar kwam bij onvoldoende kennis en kunde van de start-up in het aannemersveld, onvoldoende kennis van projecten met CPO structuur en onvoldoende vertrouwen bij de onderaannemers voor levering zonder betaling. De combinatie van deze factoren zorgden ervoor dat de kosten opliepen en de planning steeds opnieuw niet gehaald werd. Hierdoor duurde het project veel langer dan voorzien.

In die tijd werd de groep eigenaren ook heterogener. Eisen en wensen begonnen uiteen te lopen, net als de financiële positie van de verschillende eigenaren. Hierdoor werd de afbouw van het project steeds moeilijker. Het vooraf vastleggen van gezamenlijke wensen en eisen in een formele CPO structuur had dit kunnen voorkomen. Het integraal aanpakken van woonblokken zoals in Kanaleneiland kan met CPO in een dusdanig lange periode bijna niet goed verlopen. De integraliteit en lange doorlooptijd zorgt voor veel meer projectrisico's. Het per maatregel benaderen in combinatie met een generieke aanpak zorgen dat de projectrisico's aanzienlijk verkleind worden.

4.6 Beeldvorming en verwachtingspatroon

Het ambitieuze plan van de gemeente en provincie om een groot aantal bestaande (casco) woningen te renoveren en tot NOM om te vormen, lag aan de basis van dit project.

Al bij de eerste selectie van een aannemer bleek echter dat het NOM maken van de woningen tot hogere kosten zou leiden dan aanvankelijk gedacht. Ook de verdere selectie van andere aannemers strandde, of leidde tot nieuwe kostenramingen, totdat Alliantie+ het als start-up wel aandurfde en met een innovatief concept kwam. Het concept van Alliantie+ bestond uit het leveren van componenten die snel geleverd en geplaatst konden worden, waardoor de kosten zouden kunnen dalen. Alliantie+ ging ook als aannemer enthousiast aan de slag.

In deze periode waren zowel bewoners, als gemeente nog steeds zeer positief over de plannen. Omdat het een start-up was, werd er echter vaak door onderaannemers en leveranciers vooruitbetaling gewenst. Toen uiteindelijk tijdens de bouwwerkzaamheden door bewoners werd aangegeven dat de bouw niet naar verwachting verliep en dat onderaannemers soms onverrichte zaken terug naar huis gingen, werd hierop onvoldoende geacteerd. Hierdoor "zag je de kosten oplopen, terwijl er niets gebeurde", volgens één van de eigenaren. De aannemer had het proces onvoldoende onder controle en dit mondde uiteindelijk uit in een liquiditeitsprobleem. Alliantie+ werd door de bewoners niet meer vertrouwd en zij eisten dan ook dat er duidelijke afspraken gemaakt werden over wat er nog moest gebeuren en tegen welke kosten.

Bij het EFU zagen ze Alliantie+ als een start-up die kortstondig een overbruggingskrediet nodig had om achterstallige rekeningen te betalen en vooruitbetalingen te doen. Doordat de indruk bestond het project al grotendeels was afgerond (90% was de inschatting), werden weinig problemen bij de kredietverstrekking voorzien. Beter onderzoek en risico-inschatting vooraf had hierbij wellicht tot een andere uitkomst moeten leiden.

Een echt verlies aan vertrouwen in de aannemer bij de gemeente en provincie ontstond nadat ook het krediet van de EFU niet voldoende bleek. Omdat de gemeente en provincie de eigenaren niet in

de kou wilde laten staan, werd opnieuw om tafel gezeten om de bouw af te ronden. Hiervoor werd een realistische kostenraming gevraagd. De veronderstelling was dat op basis van de kostenraming het benodigde bedrag zou worden overgemaakt en bouw opnieuw worden opgestart en snel afgerond. Toen dit wederom niet lukte, was het vertrouwen van de gemeente in een goede afloop weg en werd aanvullende financiering geweigerd. Alliantie+ is vervolgens failliet gegaan en de afbouw is voor rekening en eigenaarschap van de bewoners gekomen.

Uiteindelijk heeft de tijd de projectdoelen ingehaald en zijn de kosten gaandeweg opgelopen. Om dit in de toekomst te voorkomen, zullen er bij vergelijkbare toekomstige projecten waarborgen moeten worden ingebouwd. Er zal voortgang gemonitord moeten worden, maar ook samen afgesproken moeten worden wanneer het project voortijdig moet worden beëindigd. Ook moeten er afspraken gemaakt worden op terugvalopties zoals een terugkoopregeling. Dit te meer omdat vanaf het begin duidelijk was dat het een pilotproject was.

4.7 Eindoordeel

Alles bij elkaar genomen zijn de kosten voor de woningen opgelopen tot meer dan drie ton per woning, exclusief de kosten die er bij zijn gekomen voor afbouw die de eigenaren nog gemaakt hebben. Zelfs wanneer dit in de tijdsgeschiedenis van 2015/2016 geplaatst wordt, is dit bijzonder hoog voor woningen op die locatie. Daarnaast heeft het project ervoor gezorgd dat de verschillende partijen ook nog veel uren en inzet hebben moeten plegen. Puur op het gebied van verduurzaming van de woningen is dit dan ook een project wat niet herhaald zou moeten worden in de toekomst. Deze conclusie wordt overigens al langer gedeeld door alle betrokken partijen.

Vanuit de optiek van het pilotproject zijn er heldere lessen geleerd voor de toekomst. Projecten moeten op voorhand behapbaar zijn en verantwoordelijkheden helder blijven. Hierin zijn bij nieuwe verduurzamingsprojecten al stappen genomen. Tenslotte is het ook van belang om vooraf te bezien op welke wijze een project wordt uitgevoerd en aangestuurd en is het van belang om het proces daarop ook in te richten. Het project kluswoningen is uiteindelijk vooral aangestuurd als een uitvoeringsproject, maar had vanwege toepassing van het vernieuwende concept van Alliantie+ veel meer een experimenteel karakter. Dit vraagt onder andere om een goede monitoring gedurende het proces, het stellen van procesdoelen en het terugkoppelen van tussenresultaten.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van de evaluatie op een rij gezet aan de hand van antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen. Deze antwoorden zijn vervolgens vertaald in een aantal aanbevelingen.

Renovatie naar NOM: Biedt deze casus input voor de vraag of / hoe een “blok voor blok aanpak” in deze fase de manier is om de energietransitie voor bestaande bouw vorm te geven?

Op het moment dat de pilot kluswoningen van start gegaan is, was er nog weinig ervaring met het naar nul-op-de-meter brengen van de bestaande woningvoorraad. Gelet op de ambitie van de provincie Utrecht om 50.000 woningen te verduurzamen en de geringe praktijkervaringen op dat moment, was de keuze voor de uitvoering van een pilotproject bij bestaande grondgebonden woningen logisch. In dit project Kluswoningen is het NOM-concept door verschillende redenen een lastig uitvoerbaar concept gebleken en mede hierdoor zijn de vooraf ingeschatte kosten veel te laag gebleken. Tegelijkertijd heeft de integrale aanpak van het pilotproject (met uitvoering van maatregelen zowel binnen als buiten) ook voor veel extra complicaties gezorgd. Tien bewoners moesten het met elkaar eens worden op een complexe opgave terwijl zij niet goed georganiseerd waren. Met de kennis vanuit dit pilot project concluderen wij dat de combinatie van particulier opdrachtgeverschap en de toepassing van het NOM-concept bij bestaande grondgebonden woningen leidt tot een aanzienlijk complex traject en daardoor relatief kostbaar uitvoeringstraject. Naar de toekomst toe kunnen kosten voor het NOM-concept naar alle waarschijnlijkheid worden verlaagd door verdere innovaties. In combinatie met de inhuur van gespecialiseerde bedrijven zal opschaling bovendien steeds makkelijker worden (zeker bij uniforme wijken).

Aanbieders: Zijn bouwers, installateurs en aannemers (qua beschikbaarheid en afstemming in de keten) momenteel in staat om de duurzaamheidsambities vorm te geven en op te schalen? Hoe is dat in voorliggend project verlopen? En is dat representatief voor andere soortgelijke projecten in het land? En als het niet toereikend is: Wat is daar extra voor nodig?

Het pilotproject kluswoningen heeft zichtbaar gemaakt dat een integrale aanpak waarbij een bestaande woning wordt gerenoveerd en wordt gecombineerd met maatregelen gericht op verduurzaming, leidt tot een hoge mate van complexiteit. Daarbij komt dat er eigenlijk geen sprake was van één project met een aanspreekpunt en een uniform pakket van voorwaarden en eisen, maar in de praktijk eigenlijk sprake was van tien afzonderlijke (deel) projecten. Dit maakt opschaling lastig omdat maatwerk moet worden geleverd. Dit sluit niet goed aan bij een sector die in belangrijke mate is ingericht op seriebouw. De keuze om niet in te zetten op integraliteit, maar op uitvoering van een bepaalde maatregel (bijvoorbeeld dak- op spouwmuurisolatie) sluit beter aan bij de traditie in Nederland van seriematige bouw. Bijkomend voordeel voor de bewoners is het feit dat verduurzaming in dat geval ook gefaseerd kan worden aangepakt en de kosten daardoor in de tijd kunnen worden gespreid.

Particulier Opdrachtgeverschap (en ondersteuning daarvan): hoe functioneert dat, biedt het een basis voor gezamenlijke verduurzaming? Wat kunnen we leren van de (rechts)positie en het zeggenschap van bewoners in een collectief opgezet project?

De keuze voor het renoveren van de woningen in Kanaleneiland is gemaakt in een tijd waarin particulier opdrachtgeverschap nadrukkelijk aan populariteit had gewonnen. De ervaringen met het pilotproject kluswoningen en met COP projecten elders laten echter zien dat particulier opdrachtgeverschap een ingewikkeld proces is met veel haken en ogen. Wat particulier

opdrachtgeverschap vooral ingewikkeld maakt is het feit dat een groep individuen gezamenlijk tot besluiten moet komen en bovendien sprake is van verschillende wensen en eisen waardoor maatwerk veelal noodzakelijk is. Vanwege de lange doorlooptijd veranderden deze wensen en eisen in het onderhavige project bovendien in de tijd. Dit leidt voor een uitvoerende partij tot meer overleg en afstemming waarmee op voorhand vanwege gebrek aan ervaring wellicht onvoldoende rekening is gehouden. Om hier bij toekomstige projecten beter mee om te gaan is het wenselijk om tijdens de uitvoering een strakkere regie te voeren, en als projecteigenaren al op voorhand te komen tot een gezamenlijk en uniform plan dat vervolgens ook formeel wordt vastgelegd. Vraag is dan of dit überhaupt mogelijk is bij een collectief opdrachtgeverschap. Uiteraard is het nog makkelijker om te kiezen voor een aanpak onder regie van een professionele partij waarbij potentiële bewoners pas in beeld komen op het moment dat de plannen zijn uitgekristalliseerd. Deze conclusie is in lijn met de uitkomsten van de “Marktmonitor nul-op-de-meter”²⁷ die laat zien dat nul-op-de-meter bij renovatie door particulieren, maar zeer sporadisch voorkomt en vooral binnen de sociale huursector wordt toegepast (zie ook paragraaf 2.4.3.).

PU/GU/ROM/EBU en SETU/EFU: biedt deze casus lessen over de rollen en verantwoordelijkheden van deze actoren in het naar de markt brengen van innovaties voor maatschappelijk relevante vraagstukken zoals de energietransitie?

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid stilgestaan bij de lessen over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die van overheidswege of daaraan gerelateerde instanties bij de voorbereiding en uitvoering van het pilotproject betrokken waren. Een belangrijke les die uit het pilotproject kluswoningen kan worden getrokken is dat, ondanks de politieke wil om er een succes van te maken, het belangrijk blijft om de randvoorwaarden voor een succesvol project in de praktijk goed te borgen. In dit geval gaat het om de toepasbaarheid van het NOM-concept, maar ook om de beoordeling van een propositie zoals die van Alliantie+ op het terrein van seriematige renovaties. Er moet vooraf een goede risico analyse worden gemaakt, nagedacht worden over eventuele mitigerende maatregelen en hier ook naar worden gehandeld.

Al met al verdient het voorliggende pilotproject in de gekozen vorm geen navolging. De kosten zijn veel hoger opgelopen dan aanvankelijk begroot en er is veel vertraging opgelopen. Dit neemt niet weg dat er ook veel lering uit het project kan worden getrokken en dat is een belangrijk meerwaarde waarmee bij nieuwe verduurzamingsprojecten voordeel kan worden opgedaan.

²⁷ Vereniging Stroomversnelling (april 2020)

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Vanuit opdrachtgever

Alliantie+ Definitief aanbodboek Bernadottelaan 234 dd 22-05-2017

Alliantie+ Productgaranties en prestatiegarantie NoM dd 22-05-2017

Alliantie+ Email Faillietverklaring Alliantie+ dd 11-03-2020

Bouwhulpgroep - Garantstelling detailcontract '10 kluswoningen Kanaleneiland Utrecht dd 22-05-2017

GU - Beantwoording SV 2019 nr 177 over Energietransitie gebouwde omgeving dd 12-11-2019

GU - Beleidsregel NoM woningen dd 24-07-2017

GU - Opdrachtbevestiging (H)eerlijk wonen dd 13-01-2015

GU - Raadsbrief Kluswoningen Kanaleneiland dd 11-09-2019

GU - SV 2020 _069_Kluswoningen in Kanaleneiland

PU - Alliantie+ BV Kluswoningen Utrecht Kanaleneiland Eiland 00 Verlening dd 18-09-2017

PU - B-stuk GS vergadering informeren PS over subsidie aan NOM woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

PU - Getekende opdrachtverlening Begeleiding van het bewonerscollectief Eiland00 Utrecht dd 05-12-2016

PU - M. Goemans NOM-Kanaleneiland verlening

PU - SB Subsidie voor NOM-woningen Kanaleneiland dd 10-09-2019

Vaststellingsovereenkomst - Bernadottelaan 234 dd 03-08-2019

Zanders (2020) Rapport Evaluatie kredietverstrekking SETU aan Alliantie+ dd 3-07-2020

Overige literatuur

Boonstra, E.: Evaluatierapport: Wallisblok Experiment (2008)

Ministerie van VROM: Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen (2012)

Prins, E.: Particulier opdrachtgeverschap en stedelijke gebieden: Een onderzoek naar de meerwaarde van particulier opdrachtgeverschap in stedelijke gebiedsontwikkeling (2007)

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV): Zelfbouw in reflectie: Evaluatie SEV experimenten (C)PO/MO (2010)

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV): Bewoners aan zet: Vijf jaar experimenteren met particulier opdrachtgeverschap (2006).

Vereniging Stroomversnelling, Marktontwikkeling van nul-op-de-meter (NOM) (2020).

Internet

<https://stadszaken.nl/artikel/2504/lessen-uit-gem-kanaleneiland-centrum>

<https://www.ad.nl/utrecht/koopje-maar-wel-zelf-klussen~a40ed9ad/>

Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Mats Goemans	Woningeigenaar
Taco Nijsen	Woningeigenaar
Stephan Wetzels	Woningeigenaar
Rob Hagemans	Directeur Hagemans Vastgoedonderhoud
Aart-Kees Evers	Provincie Utrecht
Martin Wisselink	Gemeente Utrecht
Joop Oude Lohuis	Gemeente Utrecht
Roy Ellenbroek	Energiefonds Utrecht
Stef Roëll	Economic Board Utrecht

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas