

Raad van de gemeente Nieuwkoop
Postbus 1
2460 AA TER AAR

datum 24 november 2022
uw brief/kenmerk
zaaknummer 204494
behandeld door Renate Schultz-Zuidgeest
betreft Raadsbrief motie CPO
bijlage(n) 1

Geachte raadsleden en fractiemedewerkers,

Op 3 februari 2022 heeft u een motie aangenomen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van CPO op de locatie Vrouwenakker-West.

In reactie op de motie van de raad op 3 februari 2022 hebben wij onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van CPO in het plangebied Vrouwenakker-West. In deze raadsbrief informeren wij u over de wijze van onderzoek, de onderzoeksresultaten en geven wij een bredere beschouwing op CPO.

Als eerste gaan we in op wat CPO is. Vervolgens delen we de conclusie van het onderzoek. Belangrijk hierbij te benoemen is dat deze conclusie geldt voor het project Vrouwenakker-West en niet zondermeer voor andere projecten zal gelden. Daarna nemen wij u mee in de onderbouwing die ten grondslag ligt aan de conclusie die voortvloeit uit de onderzoeksresultaten. Aansluitend zoomen we in op CPO vanuit het huidige economische klimaat en marktsituatie en kijken we terug op eerdere ervaringen. Tot slot beschouwen we Vrouwenakker-West en CPO vanuit de doelstellingen uit het coalitieprogramma en kijken we naar hetgeen dit voor de ambtelijke organisatie betekent.

CPO

Onder CPO wordt verstaan: *'CPO staat voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Met CPO organiseren inwoners zich in een stichting of vereniging, die zonder winstoogmerk gezamenlijk (nieuwbouw) koopwoningen realiseert voor eigen gebruik. Zo zijn de toekomstige bewoners vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling van hun eigen woning en kunnen ze invloed uitoefenen op wat er gerealiseerd wordt'*.

Hierbij geldt dat indien de groep initiatiefnemers voor het CPO zich al georganiseerd heeft (bijvoorbeeld een vriendengroep, familie, een groep collega's etc.) de vraag uit de groep zich al snel concentreert op het beschikbaar krijgen van een kavel waarop het initiatief kan worden gerealiseerd. In geval van Vrouwenakker West zou die vraag tot beschikbaar stellen van een kavel gericht zijn aan de gemeente, zijnde de grondeigenaar van deze woningbouwlocatie.

De wettelijke publicaties vindt u op overheid.nl. Abonneer u via www.overheid.nl/berichten-over-uw-buurt.

Gemeente Nieuwkoop	Telefoon:	14 0172 (geen netnummer nodig)
Bezoekadres:	Postadres:	
Klant Contact Centrum, Teylersplein 1	Postbus 1	info@nieuwkoop.nl
2441 LE Nieuwveen	2460 AA Ter Aar	www.nieuwkoop.nl

Volg de gemeente op Facebook: <https://facebook.com/GemeenteNieuwkoop> of twitter: <https://twitter.com/gemnieuwkoop>

Wijze van onderzoek

Er is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van CPO in het plangebied vanuit juridisch, economisch en praktisch perspectief en er is ingezoomd op de vraag naar CPO. Dit onderzoek is gedaan op de volgende wijze en/of met de volgende partijen:

- Advies Wille Donker Advocaten;
- Advies BRINK (begeleitend bureau bij de aanbesteding);
- Interne kennis- en ervaringsuitwisseling onder procesmanagers RO&G, o.a. aan de hand van eerdere gerealiseerde projecten;
- Enquête over CPO onder inwoners van Vrouwenakker.

Conclusie

Wij zijn van mening dat CPO niet inpasbaar is in de opgave voor het plangebied Vrouwenakker-West en lichten dit aan u toe. De toelichting in de bijlagen gaat dieper in op de onderbouwing.

Samenvatting onderzoeksresultaten

Projectoverstijgende conclusies:

Didamarrest:

De conclusie is dat het juridisch, vanwege het Didam-arrest, niet meer mogelijk is gronden één op één te verkopen aan een partij en dus ook niet aan een collectief voor CPO. Ook voor een bouwcollectief (CPO-vereniging of coöperatie) geldt dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de betreffende grond. We lichten dit aan u toe.

In november 2021 heeft de Hoge Raad (HR) het zgn. Didam-arrest gewezen. In het arrest heeft de HR duidelijk gemaakt op welke wijze de overheid partijen moet selecteren bij de verkoop van vastgoed gronden en andere onroerende zaken. Centraal stond de vraag of de overheid een perceel grond, exclusief aan één partij te koop mag aanbieden of dat alle gegadigden een kans geboden moet worden om het perceel te kopen. In het arrest heeft de HR aangegeven dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan alle (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak. Indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Dit houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel, dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen.

CPO voor Vrouwakkers/Nieuwkopers i.r.t. Didam-arrest:

Het uitgeven van grond via CPO aan bijvoorbeeld een vriendengroep of bijvoorbeeld een voetbalelftal (zoals bij een eerder project het geval was) is niet meer mogelijk. Ook andere geïnteresseerde groepen en individuen met belangstelling voor CPO zullen hun belangstelling kenbaar maken omdat op basis van het Didamarrest iedereen gelijke kansen dient te krijgen. Transparantie en het gelijkheidsbeginsel zijn het vertrekpunt. Dit betekent dat na publicatie van CPO iedereen, ongeacht waar hij/zij vandaan komt, zich hiervoor kan opgeven. Pas na toewijzing begint het CPO-vormingstraject (zoals het oprichten van een rechtspersoon door de deelnemers, die als b.v. opdrachtgever op zal treden) gestart kan worden. Dat zal ook een andere inzet van de gemeente vragen. Het doel van toewijzen van gronden aan een vraag op CPO-grond voor een lokale groep kan dus niet meer worden ingewilligd.

Deze twee conclusies zullen gelden voor ieder project. Echter specifiek voor Vrouwenakker-West zijn er nog andere overwegingen. Deze worden onderstaand beschreven.

Conclusies specifiek voor Vrouwenakker-West

Planning Vrouwenakker-West onder druk:

Daarnaast brengt het opnemen van CPO in de opgave voor Vrouwenakker-West risico's met zich voor de planning. Deze staat sterk onder druk, mede door de deadline uit het Luchthavenindelingsbesluit (Lib). Vanwege de ligging van de bouwlocatie onder de aanvliegroute van de Aalsmeerbaan geldt vanuit het Lib namelijk een uiterste termijn waarop de bouw van de woningen moet zijn gestart. CPO is echter doorgaans een lang lopend traject dat moeilijk(er) stuurbaar is in tijd. Ruimte voor uitloop in de planning is er nagenoeg niet. Te lange uitloop in tijd kan leiden tot het niet kunnen realiseren van heel Vrouwenakker-West., juist omdat de hele wijk integraal ontwikkeld, ontworpen en gebouwd moet worden.

Risico CPO als onderdeel van aanbesteding:

CPO opnemen als onderdeel van de uitvraag van de opgave Vrouwenakker-West aan een marktpartij, een scenario dat eveneens is onderzocht, brengt ook een aantal risico's met zich mee die wij onwenselijk achten. Ten eerste kan het opnemen van CPO een negatief effect op het grondbod van een marktpartij hebben. Door een CPO-project in de aanbesteding te betrekken vermindert de verdien capaciteit voor een marktpartij, aangezien het CPO-collectief zelf tot realisatie over gaat. De exploitatie van het plan Vrouwenakker-West staat echter al onder druk. Van een marktpartij wordt gevraagd een compleet en integraal plan te ontwikkelen en te realiseren met een goede samenhang en leefomgevingskwaliteit. Vanwege de ligging van het plangebied worden stevige eisen gesteld aan het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit hetgeen met name te maken heeft met de forse geluidsbelasting door luchtvaartverkeer. Het reserveren van een apart deel van de gronden voor CPO kan een nadelig effect hebben op de plankwaliteit, doordat het stellen van dezelfde vergaande eisen voor een CPO-initiatief in strijd is met de gedachte van CPO. Bij CPO nemen de deelnemers zelf verantwoording voor de bouwontwikkeling.

Conclusies CPO uit enquête onder Vrouwenakkers:

De onderzoeksresultaten van de enquête CPO in Vrouwenakker-West uit maart 2022 laten bovendien geen dusdanige resultaten zien dat de inwoners van Vrouwenakker de wens tot CPO uiten.

Geen extra sociale of betaalbare woningen in Vrouwenakker-West door CPO:

Wij vinden het voor Vrouwenakker-West bovendien onwenselijk om een CPO-opgave ten koste te laten gaan van het aantal woningen binnen de categorie sociaal en/of betaalbaar. Ruimte voor vergroting van het aantal sociale woningen zien wij binnen een minimaal budgettair neutrale exploitatie niet. Wij zetten in op een financieel sluitende exploitatie maar deze ambitie staat nu al onder druk.

Op basis van bovenstaande conclusies over CPO in Vrouwenakker-West wordt geconcludeerd dat CPO voor het project Vrouwenakker-West onwenselijk is.

In de bijlage is een verdiepende toelichting opgenomen van de bovenstaande argumentatie en onderzoeksresultaten.

CPO in het verleden versus CPO nu

In het verleden is vier keer sprake geweest van een CPO-initiatief waarbij de gronden zijn aangekocht van de gemeente. Bezien vanuit de doelstellingen van CPO zijn we van mening dat deze initiatieven niet altijd aansloten bij de kerngedachte van CPO: het gezamenlijk doorlopen van ontwerp en bouwproces met zoveel mogelijk eigen zelfwerkzaamheid. Zo is bij twee van de vier CPO-projecten door het CPO-collectief gewoon de aannemer van het nieuwbouwproject ingeschakeld en werd in drie van de vier gevallen een redelijk doorsnee woning gerealiseerd, waarbij men vooral inzet op het maximale volume en minder op uitstraling en uniciteit. Daarnaast was de doorlooptijd van deze projecten langer en het proces was arbeidsintensiever.

Bij de sociale en betaalbare woningen die we via een regulier project bouwen, kan beschikbaarheid voor de startersmarkt beter en voor een langere periode zeker gesteld worden. Er kan dan gebruik gemaakt worden van het anti-speculatiebeding en de zelfbewoningsplicht. Voor CPO-woningen geldt dat niet omdat we deze instrumenten alleen kunnen hanteren voor woningen die vallen binnen de categorieën binnen de doelgroepenverordening. Daar is hier geen sprake van. Dat betekent dat kopers van CPO-woningen de vrijheid hebben om de woning binnen enkele jaren door te verkopen, waarna deze woning niet meer voor andere starters beschikbaar is, gelet op de prijsstelling. Daarnaast worden in CPO ontwikkelde woningen vaak zo ruim mogelijk, en luxer dan 'standaard starterswoningen' ontwikkeld. Ook dit heeft een prijsopdrijvend effect. Dit sluit niet aan op de doelstellingen van de raad en het college om woningen voor starters te realiseren en te behouden. CPO is immers vooral voor de eerste koper interessant.

Daarnaast attenderen wij u erop dat de markt radicaal anders is geworden, en nog steeds forse aan verandering onderhevig is. Grondstoffen zijn schaars en onderhevig aan forse prijsstijgingen, rentes stijgen en opbrengsten lijken te stagneren. Marktpartijen kunnen, omdat ze groot inkopen en/of profiteren van langjarige contacten met leveranciers, soms nog wel redelijke prijzen afspreken. Voor particuliere kopers die zelf bouwen ligt dat hoogstwaarschijnlijk anders en zijn deze prijsstijgingen erg impactvol. CPO vraagt veel van de deelnemers en is een sociaal complex traject. Zeker op het moment dat onbekenden in een collectief worden samengebracht is dit mogelijk een risicofactor voor het traject. We kunnen niet met zekerheid de impact van de marktontwikkelingen op CPO benoemen maar deze zorg heeft wel onze aandacht.

Collegedoelstellingen

CPO heeft een vertragend effect op het project Vrouwenakker-West en dit betekent dit extra inzet binnen het project met als gevolg dat deze ureninzet niet op andere, nieuwe, projecten kan worden ingezet om te versnellen op de woningbouwopgave waardoor de doelstellingen focus en versnelling mogelijkerwijs niet, of lastiger, kunnen worden behaald.

In het coalitieakkoord wordt gesteld: *'We geven het college opdracht om op basis van volume en kansrijkheid, de plannen te prioriteren en te vertalen naar een bouwopgave per jaar'*. Vrouwenakker-West is een van de projecten die hoog op de prioriteitenlijst staat. Enerzijds omdat de mogelijkheid tot bouwen na 2026 verdwijnt en anderzijds omdat hier een mooi volume kan worden bebouwd. Het project wordt als kansrijk gezien. Toevoeging van CPO verkleint de kansrijkheid, dat achten we onwenselijk.

Ook stelt het coalitieakkoord: *'Uitgangspunt bij de woningbouwprojecten is een gezonde grondexploitatie over het totaal van de projecten. Dit betekent dat het totaal van de grondexploitaties een positief resultaat laat zien'*. Voor Vrouwenakker-West moeten we al sterk sturen op een kostendekkende exploitatie. Een extra CPO-opgave geeft ongewenste extra druk op de exploitatie.

Perspectief Provincie

De provincie Zuid-Holland is vanaf december 2021 aangehaakt bij het project Vrouwenakker-West. Zij zijn op de hoogte van de kaderstellende Visie op Wonen in Vrouwenakker-West 2025 en het daarin opgenomen woningbouwprogramma. De provincie heeft formeel te kennen gegeven dat zij het programma en De Visie ondersteunen, als kansrijk bestempelen en zelfs enthousiast zijn over de integrale benadering van de diverse opgaven die bij elkaar zijn gebracht. Een belangrijke (provinciale) horde is hiermee al genomen. Wijzigingen aanbrengen in het woningbouwprogramma wordt mede hierom als onwenselijk geacht.

Afsluitend

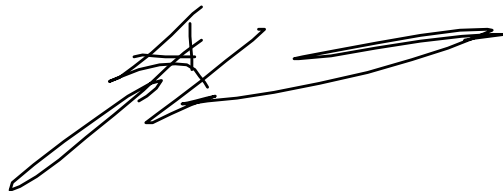
Bezien vanuit de onderzoeksresultaten en de bredere beschouwing op CPO zoals bovenstaand gegeven, kunnen wij niet anders dan concluderen dat CPO specifiek voor het project Vrouwenakker-West niet inpasbaar is.

De druk op de tijdlijn en het mogelijk uitlopen in de tijd waardoor realisatie van de woonwijk Vrouwenakker-West überhaupt niet meer mogelijk is, samen met de financiële druk op de exploitatie, zijn hierbij doorslaggevend. Dit besluit wordt ondersteund door de juridische onmogelijkheid om de gronden één op één te gunnen (dit geldt ook voor een CPO-collectief) als gevolg van het Didam-arrest en de wens om te streven naar een hoge en integrale plankwaliteit met een duidelijke cohesie in de wijk. Tenslotte zijn we van mening dat we met het te realiseren bouwplan in Vrouwenakker een goede mix van woningtypen en prijsklassen aanbieden waarmee de woonwensen van de inwoners van deze kern (en andere kernen) kunnen worden ingevuld.

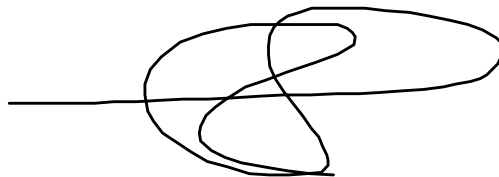
Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop



Antoinette Ingwersen
Loco burgemeester



Nicolette Caspers
Gemeentesecretaris

Toelichting op argumenten bij raadsbrief

Bevindingen: Financieel & Juridisch

1. De adviseur stelt: Het is juridisch niet mogelijk om een deel van het plangebied uit de aanbesteding te halen en deze één-op-één te gunnen aan één partij, zijnde een stichting, vereniging of marktpartij die zich richt op CPO. Dit is in strijd met het Didam-arrest uit november 2021. Er kan slechts zonder mededinging verkocht worden als op voorhand duidelijk is dat er maar één partij in aanmerking komt. Dat is hier niet het geval. Toegelicht betekent dit dat: Onlangs heeft de Hoge Raad het zgn. Didam-arrest gewezen. Daarin gaf de HR aan dat de overheid onroerende zaken open en transparant moet aanbieden, zodat iedereen die daar belangstelling voor heeft moet kunnen meedingen. Het één-op-één aanbesteden aan een CPO-groep past hier niet in.
2. Door de verplichting van het bevragen van de gehele markt bij een aanbesteding is het in de basis daarom niet mogelijk om vooraf al voor te sorteren op een (nu al) geïnteresseerd collectief dat de CPO-woningen zou willen ontwikkelen, zoals de huidige inwoners van Vrouwenakker graag zouden zien. Een alternatieve route is om CPO als onderdeel van een aanbestedingsprocedure in de uitvraag op te nemen. Een gedeelte van het woonprogramma wordt dan bestemd voor CPO. Door CPO op te nemen als harde eis in de aanbesteding, is de gemeente ervan verzekerd dat enkel plannen worden ingediend waarin CPO een plek heeft gekregen. Een kanttekening bij deze route is de volgende: Er is onder juridische adviseurs geen volledige consensus over het standpunt dat deze route niet in strijd is met het Didam arrest omdat er onvoldoende jurisprudentie beschikbaar is vanuit het Didam-arrest. Het risico bestaat dat bij bezwaar op deze toevoeging, de aanbesteding mislukt. Deze route brengt echter risico's en kanttekeningen met zich mee die juridisch, economisch als praktijk van aard zijn. Wij lichten ze aan u toe.
 - a. Een gedeelte CPO geeft ontwikkelaars minder vrijheid om het plangebied te optimaliseren (kwaliteit), omdat zij geen grip hebben op het te ontwikkelen CPO-gedeelte binnen de aanbesteding. Dit kan impact hebben op zowel de kwaliteit van het plangebied maar ook op de hoogte van de bieding.
 - b. Het is op dit moment onduidelijk of er interesse/ervaring is bij ontwikkelaars voor het CPO-concept. De onzekerheid, en dus ook het risico, van een CPO-gedeelte kan een negatief effect hebben op geïnteresseerde partijen en zich vertalen in het afzien van een deelname aan de uitvraag. Naast een gevarieerd programma zijn er ambities voor groen, gezondheid, geluid en gezamenlijkheid en voor het Hart van Vrouwenakker zoals opgenomen in de Visie op Wonen in Vrouwenakker-West 2025 die door uw raad is behandeld. Met het stapelen van nog meer ambities door de toevoeging van CPO, komt de haalbaarheid van het project verder onder druk te staan. Om marktpartijen uit te dagen, is het van belang om niet te veel ambities te stapelen en voldoende oplossingsruimte te laten.
 - c. Bovenstaande punten gaan hoogstwaarschijnlijk ten koste van het grondbod van marktpartijen, omdat zij risico's en/of een te grote hoeveelheid en diversiteit aan ambities af zullen prijzen in hun grondbod. Doel van het college is om te komen tot in ieder geval een budgettaire neutrale verkoop van de gronden.
3. Er zijn risico's in planning en tijd. De druk op de tijdlijn voor Vrouwenakker is groot. Uit de overgangsregeling uit het Luchtvaartindelingsbesluit volgt dat in september 2026 (eerder leek december 2025 de deadline te zijn)¹ het bestemmingsplan vastgesteld en onherroepelijk dient te zijn en de wijk dient in aanbouw te zijn. Een 'technische eerste paal' op die datum volstaat niet. De te doorlopen planning en processen bieden geen ruimte voor vertraging.

¹ Uit nader onderzoek en gesprekken met zowel de Provincie als de Inspectie Leefomgeving en Transport bleek de deadline op september 2026 te liggen en niet op december 2025 zoals aanvankelijk gedacht. Gesprekken met de Provincie en de ILT hebben plaatsgevonden tussen december 2021 en juni 2022.

Indien woningbouw niet tijdig wordt gerealiseerd, vervalt de mogelijkheid voor woningbouw op deze locatie. Dit zou grote gevolgen hebben:

- a. Het plangebied wordt onbruikbaar voor woningbouw. De marktwaarde van de grond daalt daarmee significant. Er zijn forse investeringen gedaan in het gebied en in het proces. Als deze niet te gelden worden gemaakt, moeten deze worden afgewaardeerd en is er sprake van een forse desinvestering.
 - b. De behoefte aan woningbouw in de gemeente Nieuwkoop en in de kern Vrouwenakker is groot. Dit plangebied kan dan niet langer bijdragen aan het voorzien in die behoefte.
4. In het verleden heeft CPO-ontwikkeling binnen plangebieden in de gemeente Nieuwkoop onder meer plaatsgevonden door het aanbieden gronden tegen een kavelprijs tegen een gereduceerde prijs CPO wordt onder particuliere belangstellende kopers vaak gezien als instrument om te komen tot de aankoop (en realisatie) van een relatief goedkope woning. Dit heeft mede te maken met de lagere grondprijs. Dit is in het plangebied Vrouwenakker-West alleen mogelijk als de CPO-opgave valt in de categorie Sociale koop. Het woonprogramma in de uitvraag bevat echter al 35% sociale woningen (de helft koop, de helft huur) en 20% betaalbare woningen (de helft koop, de helft middenhuur). Het toevoegen van nóg een aantal CPO-woningen in de sociale koop, leidt tot een financieel onhaalbare exploitatie. Het huidige deel van de sociale koopwoningen in het programma (de helft van 35% van de wijk) toewijzen aan CPO leidt tot een CPO-verplichting voor kopers van sociale koopwoningen. Deze plicht achten wij onwenselijk.

Per saldo betekent dit dat toevoeging van CPO in het plangebied geen éxtra woningen in het sociale (of betaalbare) segment oplevert terwijl dit wel een van de drijfveren van inwoners van Vrouwenakker lijkt te zijn.

5. Resultaten en conclusies uit onderzoek naar CPO onder collega's en onder inwoners

Uit gesprekken, gebaseerd op ervaring via eerdere CPO-projecten, met procesmanagers binnen RO&G als ook uit de enquête (73 respondenten) die gehouden is op 23 maart 2022 onder inwoners van Vrouwenakker, komen de volgende conclusies:

1. CPO heeft bij eerdere projecten in de gemeente Nieuwkoop vooral geleid tot redelijk standaard rijwoningen waarin de kansen van CPO om te komen tot 'maatwerk' niet optimaal benut zijn. Deze CPO-projecten hebben met name geleid tot iets lagere kosten voor kopers die kochten via CPO. Dit kwam enerzijds door de lagere grondprijs en voor sommige kopers door een besparing in bouwkosten omdat sommigen er voor kozen zelf de afbouw van de binnenzijde voor de woning te doen. (Bron: ervaring procesmanagers gemeente Nieuwkoop);
2. CPO-trajecten duren doorgaans langer om tot ontwikkeling en realisatie te komen (bron: ervaring procesmanagers gemeente Nieuwkoop). Dit betekent een bedreiging voor de tijdlijn van Vrouwenakker. De ruimte voor uitloop in de tijd is er niet gezien de deadline uit de overgangsregeling uit het Lib.
3. Uit de enquête blijkt dat de belangstelling voor CPO (onder woningzoekende) als volgt is opgebouwd. 46 van de 76 inwoners hebben hun mening over CPO gegeven. De overige 30 inwoners die enquête invulden, hebben het gedeelte over CPO overgeslagen. De reden waarom zij dit deden, is niet in alle gevallen bekend.

Van de 46 reacties zijn onderstaand de resultaten

- a. 30% van de 46 inwoners zoekt een woning en wil dit via CPO;
- b. 57% van de 46 inwoners zoekt en woning maar weet niet of hij/zij dat wil via CPO;
- c. 4% zoekt een woning maar wil geen CPO;

- d. 9 % heeft geen mening over CPO;

Uit de enquête blijkt dat de drijfveren om te willen kiezen voor CPO (onder woningzoekenden) als volgt is opgebouwd:

- a. 12 maal is aangegeven dat daarmee betaalbaarheid wordt gewaarborgd;
- b. 12 maal is aangegeven dat daarmee meer gebouwd wordt naar de wensen van de inwoners van Vrouwenakker waarmee de toewijzing aan inwoners van Vrouwenakker meer zeker gesteld kan worden;
- c. 30 maal is aangegeven daarmee te verwachten dat ze meer invloed hebben op het ontwerp van de woningen.