

Collectief bouwen in Bredase wijken en dorpen, CPO Beleid Gemeente Breda 2020

Bekendmaking

Burgemeester en wethouders van Breda maken bekend dat de gemeenteraad in zijn openbare vergadering van 17 september 2020 de beleidsnotitie 'Collectief bouwen in Bredase wijken en dorpen, CPO Beleid Gemeente Breda 2020' heeft vastgesteld.

Inwerkingtreding

Het beleid wordt van kracht met ingang van 14 oktober 2020.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van het beleid is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Tekst beleid

1 Inleiding

1.1 Let's go voor meer CPO

Het bestuursakkoord 'Lef en Liefde' bevat de ambitie om 6000 woningen te realiseren. Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) is een belangrijk middel om een deel van de woondoelen in Breda te realiseren.

In de raadsbrief van 25 april 2018 (zie bijlage 1) hebben we geconstateerd dat het binnen de huidige beleidskaders nauwelijks mogelijk is, grotere kansen voor CPO te creëren én dat er behoefte is aan nieuw beleid. Nieuw beleid vraagt om een integrale afweging van doelgroepen, woningvormen, locaties en de daarin te stellen prioriteiten zoals die zijn geformuleerd in het bestuursakkoord en later een plek krijgen in de omgevingsvisie Breda. Een belangrijke factor in de beleidsontwikkeling is dat de gemeente Breda een van de weinige Nederlandse gemeenten is die werkt aan een nieuw beleidskader CPO met een overwegend passief grondbeleid als uitgangspunt. De gemeente laat de grondverwerving en -uitgifte overwegend over aan private partijen. Met het voorgenomen beleid wil de gemeente haar intentie om locaties en grond beschikbaar te krijgen voor CPO ombuigen in het kunnen afdwingen ervan. Met het vaststellen van dit beleid wordt het publiekrechtelijke afdwingbaar maken van CPO mogelijk.

In november 2018 heeft de gemeenteraad de motie "Let's go voor meer CPO" aangenomen (zie bijlage 3). Deze bevat de opdracht om in te zetten op het realiseren van minimaal driehonderd woningen door middel van CPO. Daarnaast is onderzocht welke hindernissen CPO initiatieven ondervinden en wat de gemeente daaraan kan doen. Aanvullend is in november 2019 de motie "Zo komt CPO van de grond" aangenomen (zie bijlage 4). Hierin wordt gesteld dat CPO niet als sluitpost gezien mag worden. Het college wordt gevraagd een maximale inspanning te leveren om betaalbare grond op de juiste plaats voor CPO beschikbaar te krijgen. Dit om starters en ouderen de kans te gunnen om in de eigen wijken en dorpen te kunnen blijven wonen. Beide moties zijn richtinggevend aan voorliggende beleidsnota.

1.2 CPO initiatieven op particuliere gronden

CPO initiatieven hebben in Breda een aantal succesvolle jaren gehad. Tijdens en vlak na de woningmarktcrisis (2008-2018) zijn er elf CPO initiatieven gerealiseerd, alle op gemeentegrond (zie bijlage 1 en 2: raadsbrieven CPO). De behoefte aan CPO bleef bestaan, maar sinds de crisis op de woningmarkt is de beschikbaarheid van gemeentelijke gronden beperkter en hanteert de gemeente een overwegend passief grondbeleid. Het college heeft opdracht gegeven om uit te zoeken hoe CPO-beleid initiatieven op particuliere gronden mogelijk kan maken. Voorliggende beleidsnota is een tweede aanvulling op de Woonvisie 2013 "Wonen in een dynamische tijd", vastgesteld door de gemeenteraad.

1.3 Beleid eerste stap naar nieuwe aanpak

Het CPO beleid is de eerste stap naar een nieuwe aanpak voor CPO. Daarbij sluiten we aan bij bestaande beleidskaders vanuit het grondbeleid en bestaande processen zoals de intakeprocedure voor nieuwe CPO-initiatieven. Uiteindelijk zal voor alle projecten een bestemmingsplan/omgevingsplan noodzakelijk zijn en zullen we samen met de CPO-initiatiefnemers deze processen doorlopen. In bijlage 7 en 8 hebben we twee infographics opgenomen van de huidige processtappen. Aan de verbetering van deze processtappen wordt continu gewerkt. De dialoog met en de begeleiding van CPO-initiatiefnemers krijgt nadrukkelijk aandacht. Na vaststelling door de gemeenteraad van voorliggende beleidsnota wordt het selectie- en toewijzingsbeleid door het college uitgewerkt.

1.4 Opzet beleidsnota Collectief Bouwen in Bredase wijken en dorpen

In het tweede hoofdstuk wordt uitgelegd wat CPO omvat en waarom bewoners en gemeente dit willen. De actuele Bredase situatie voor CPO en de bijbehorende knelpunten worden in het derde hoofdstuk beschreven. Het vierde hoofdstuk bevat de beleidsdoelstellingen en de bijbehorende voorwaarden om die te bereiken. Als laatste worden in hoofdstuk 5 de uitvoeringsaspecten nader geduid. Collectief bouwen in Bredase wijken en dorpen

2. Collectief Particulier opdrachtgeverschap in Breda

CPO is een vorm van opdrachtgeverschap, waarbij een collectief van gelijkgestemde particulieren de grond(en) verwerven en in samenspraak bepalen hoe en met welke partijen de (private) woningen, en in sommige gevallen ook de openbare ruimte, wordt ingericht en gerealiseerd.

Voor CPO in de gemeente Breda gelden deze drie kernpunten:

1. Het moet een initiatief zijn van een groep inwoners die formeel verenigd zijn. Ontwikkelaars, bouwbedrijven en andere partijen met een commercieel belang worden hiermee uitgesloten.
2. Zij verkrijgen de economische eigendom en de volledige zeggenschap en dragen verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond of het te transformeren pand, het ontwerp en de bouw van de woning. In de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 januari 2022 in werking zal treden, wordt de definitie van (C)PO zodanig dat ook de juridische eigendom moet zijn verkregen. Vormen van co-creatie en mede-opdrachtgeverschap zijn hiermee uitgesloten. In die gevallen hebben de burgers niet de beoogde onafhankelijke positie.
3. De groep inwoners bouwt voor eigen bewoning.

Om CPO te kunnen realiseren op locaties en in gebouwen van derden is een definitie die aansluit bij de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) noodzakelijk.

2.1 Definitie CPO

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) geeft gemeenten de mogelijkheid om CPO op te nemen in planologisch besluiten, bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Dit geldt alleen voor CPO's die voldoen aan de beschrijving in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) artikel 1.1.1. onder f.:

“situatie dat [...] een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst – tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.”

2.2 Motieven voor initiatiefnemers en gemeente

Betaalbaarheid, kwaliteit, een specifieke woonwens, energieneutraal wonen of het wonen in een specifieke wijk zijn voor mensen motieven om zelf te bouwen.

Vanuit het bestuursakkoord zijn accenten te leggen voor CPO. Sommige CPO initiatieven kunnen namelijk een concrete bijdrage leveren aan de volgende specifieke onderdelen uit het bestuursakkoord:

- Organisch groeien in de dorpen: We stimuleren ontwikkelingen om in de dorpen specifiek voor de groep van starters en senioren woningen te bouwen. Daarmee wordt de kans voor jongeren en ouderen om in het dorp te blijven wonen vergroot;
- Middensegment: 1.800 woningen voor mensen met een inkomen tussen de € 36.000 en € 45.000; Senioren: Er moeten meer passende woningen voor ouderen komen. Dat kan door woningen aan te passen en door seniorenwoningen bij te bouwen;
- Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) ondersteunen. We regelen dat het CPO niet een manier is om te speculeren of om op korte termijn verkoopwinst te halen.

CPO is een belangrijk middel om woondoelen in Breda te realiseren. Bewoners krijgen namelijk meer zeggenschap over hoe zij wonen en kunnen daarmee voorzien in hun eigen woonwens. Het stimuleert de doorstroming en biedt mensen de kans op een woning. Het biedt ouderen meer kans op een passende woning. Kritische woningzoekende krijgen meer invloed op hun nieuwe woning. Starters op de koopmarkt maken meer kans. Woonconcepten als Tiny Houses, energieneutraal wonen of voor elkaar mantelzorgen worden mogelijk gemaakt.

CPO sluit aan bij de wens van bewoners om samen alternatieve woonvormen te realiseren. Traditioneel bouwen voorziet niet in alle gewenste woonconcepten.

Samengevat

We willen in Breda mogelijkheden voor CPO om de zeggenschap van inwoner te vergroten, zodat deze betaalbare woningen of woningen naar wens en met meer kwaliteit kunnen realiseren.

3 Bredase situatie

Om CPO in Breda verder te kunnen ontwikkelen is er aandacht nodig voor het beschikbaar hebben van locaties of een gebouw, voor de dialoog met CPO-initiatiefnemers en het faciliteren van het proces van het initiatief van idee tot uitvoering. Met vastgesteld beleid en de daaruit volgende uitvoeringsprocessen creëren we een instrumentarium om uitdagingen op te lossen en CPO mogelijk te maken.

3.1 Inventarisatie behoefte CPO

In de zomer van 2018 is een inventarisatie van de vraag van CPO-initiatieven gemaakt. Daaruit blijkt dat er relatief veel CPO's zijn voor de doelgroepen starters en senioren. Daarbij komt dat ze vooral in de Bredase dorpen willen (blijven) wonen. Soms in een combinatie van starters, doorstromers en senioren. Ook zijn er steeds meer CPO's om samen met gelijkgestemden te kunnen wonen, mantelzorger voor elkaar te kunnen zijn of in een wijk naar keuze te kunnen wonen. Ook zijn er aanvragen voor Tiny Houses. De gemeente Breda wil de locaties en gebouwen voor CPO zoveel als mogelijk laten aansluiten op de wensen van de initiatiefnemers.

De afgelopen tijd hebben we gewerkt met een interesselijst (zie bijlage 6). Enerzijds gebruiken we deze lijst om overzicht te creëren en anderzijds gebruiken we deze om de geïnteresseerden te informeren over locatiemogelijkheden. Er zijn nu zeventien initiatieven bekend met een indicatief programma van 350 tot 400 woningen. Twee van hen beschikken over een locatie, de overige vijftien zoeken een locatie. Sinds de raadsbrief van september 2018 is er een CPO initiatief gerealiseerd.

3.2 Beschikbare CPO locaties

Naast de inventarisatie van de vraag is ook gekeken naar mogelijke locaties. Dit leverde geen positief resultaat op voor de korte termijn. Er zijn weinig gemeentelijke locaties beschikbaar en als deze beschikbaar komen, concurreren deze met andere belangrijke gemeentelijke doelen, zoals sociale en middeldure (huur)woningen. Er is geanticipeerd op nieuw CPO beleid door bij de haalbaarheidsonderzoeken van nieuwe woningbouwlocaties CPO als prominent onderdeel van het woningbouwprogramma op te nemen. Uitgaande van de huidige planvoorraad zouden indicatief circa 400 woningen gerealiseerd kunnen worden.

3.3 Opgaves en aandachtspunten CPO beleid

Uit de inventarisatie van initiatiefnemers en de beschikbare locaties komt naar voren dat de gemeente een aantal opgaves heeft, namelijk:

- Het beschikbaar krijgen van locaties en gebouwen;
- Regie voeren op particuliere locaties en gebouwen;
- Zorgen voor een transparante, toegankelijke en eerlijke toewijzing van locaties en gebouwen aan CPO groepen. In principe verloopt dit door middel van loting;
- Randvoorwaarden in de vorm van een kavelpaspoort aanbieden, ook op particuliere locaties en gebouwen. In een kavelpaspoort staan de eigenschappen van een kavel en wat wel en niet kan. Naarmate de kaders per project duidelijker zijn zal het cpo sneller tot realisatie komen.

Aandachtspunten zijn:

- Onderzoeken of en zo ja op welke wijze bepaalde doelgroepen huisvesting kan worden geboden in een specifiek door hen gewenst gebied;
- Specifieke aandacht hebben voor doelgroepen zoals jongeren die te maken hebben met financieringseisen van banken, waardoor ze het moeilijk hebben op de woningmarkt. Startersleningen blijven van belang;
- Mogelijkheden onderzoeken om de aanloopkosten voor o.a. begeleiding te ondervangen, bijvoorbeeld een 'revolving' plankostenlening. (Plankosten zijn alle kosten die worden gemaakt tot het moment dat de bouw van start gaat.);
- Voorkomen dat CPO uitsluitend dient voor het bereiken van een preferente positie op de krappe woningmarkt en tevens regelen dat CPO niet een manier is om te speculeren en op korte termijn verkoopwinst te halen;
- De voorwaarde hanteren dat een koper er ook zelf moet gaan wonen.

4 De CPO Ambitie van Breda

4.1 Doelstellingen

In voorgaande hoofdstukken bespraken we de Bredase situatie, opgaves en aandachtspunten voor het CPO beleid.

We willen de CPO opgave faciliteren aan de hand van de volgende doelstellingen:

- In de komende tien jaar een ambitie van 5% van het stedelijk woonprogramma voor CPO als uitgangspunt te hanteren.
- Hiervan in de periode van 2020 tot 2025 300 CPO woningen naar harde plancapaciteit te willen brengen.
- Met vaststelling van het CPO beleid het beleid publiekrechtelijk afdwingbaar te maken.

4.2 Voorwaarden om de doelstellingen te bereiken

De doelstellingen zijn te bereiken onder de hierna genoemde voorwaarden.

1 Belangrijk segment woningbouwprogramma

CPO is naast sociale- en middeldure huur een belangrijk segment van de woningbouwprogrammering in de Gemeente Breda.

2 Voldoet aan de wettelijke definitie

CPO voldoet aan de wettelijke definitie uit het Besluit ruimtelijke ordening in artikel 1.1.1. onder f. Het moet een initiatief zijn van een groep georganiseerde inwoners. Commerciële (markt)partijen worden hiermee uitgesloten.

3 Per locatie verdeling sociale huurwoning, middeldure huurwoning en CPO

Algemeen gesteld wordt per woningbouwlocatie een afweging gemaakt over het aandeel/percentage sociale huurwoning, middeldure huurwoning en CPO dat wordt geëist.

4 Exacte percentage CPO woningen is locatie en project specifieke afweging – richtlijn is bij meer dan 100 woningen een percentage vast te stellen.

Meer in bijzonder geldt het volgende: het exacte percentage CPO-woningen is altijd een specifieke locatie- en projectafweging die projectgewijs en integraal gemaakt wordt. Er is vraag naar CPO in alle woonmilieus, maar vooral in het dorpse woonmilieu. Dit vertalen we in de volgende indicatieve richtlijn voor nieuwe locaties met meer dan 100 woningen.

We streven hierbij per ontwikkellocatie een aandeel van:

- 10 % van het aantal woningen middels CPO in het dorpse woonmilieu
- 5 % van het aantal woningen middels CPO in het stedelijke woonmilieu
- 5 % van het aantal woningen middels CPO in het centrumstedelijk woonmilieu (voorzover mogelijk gelet op locatiespecifieke omstandigheden in dit milieu).

5 Ruimte voor kleinschalige CPO's en innovatieve woonvormen

We bieden ook ruimte aan kleinschalige CPO's en innovatieve woonvormen

6 De voorwaarden wordt privaat- en publiekrechtelijke verankerd.

7 Uitgangspunten CPO wegen mee bij juridische vertaling naar een bestemmings- of omgevingsplan

Bij de planologisch juridische vertaling naar een bestemmingsplan of een omgevingsplan verwijzen we naar specifieke doelgroepen in het Woonbeleid, zoals starters en ouderen. We leggen een relatie met Perspectief Wonen en de Gebiedsprofielen.

Hierbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- a. CPO is een middel om betaalbare koop te realiseren voor starters;
- b. CPO is een middel om senioren hun gewenste koopwoning te laten realiseren;
- c. CPO is een middel om alternatieve woonvormen te stimuleren. We sluiten hierbij aan bij het recent vastgestelde actieprogramma van de provincie Nieuwe Woonvormen en Zelfbouw (zie tekstkader).

8 Bouw van sociale en middeldure woningen stimuleren

Via de Impuls voor de Woonagenda onderzoeken we de mogelijkheden om de bouw van sociale en middeldure woningen te ondersteunen. Dit geldt ook voor CPO initiatieven.

9 Korte termijn verkoopwinst voorkomen

We borgen dat CPO niet een manier is om op korte termijn verkoopwinst te behalen. Dit doen we door marktconforme grondprijzen, anti-speculatiebeding en een zelfbewoningsplicht.

Onze doelstellingen en voorwaarden sluiten aan bij het recent ontwikkelde Actieprogramma van de Provincie Noord-Brabant. In onderstaand kader wordt dit nader geduid.

Actieprogramma Nieuwe Woonvormen en Zelfbouw, Provincie Noord Brabant, 12 maart 2020

Gezien de urgentie om de woningbouw aan te laten sluiten bij de vraag, is de provincie gestart met een Actieprogramma Nieuwe Woonvormen en Zelfbouw. Daarmee moeten alternatieve woonvormen en zelfbouw een impuls krijgen. Voorbeelden zijn geclusterde woonvormen (voor ouderen), collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO), meergeneratiewonen, begeleid wonen, maar ook tijdelijke woningen (flexwonen) en klein wonen in de vorm van tiny houses en gesplitste woningen. Gedeputeerde Wonen, Erik van Merrienboer: "Nieuwe woonvormen en zelfbouw moeten de ruimte krijgen die ze verdienen. Daarmee sluiten we beter aan op de huidige woonvraag en het biedt bovendien kansen op het gebied van zorg, energie en klimaat."

De meeste nieuwbouw (ca 70%) is gepland op binnenstedelijke locaties. Dat is het gevolg van het provinciaal beleid om met woningbouw bij te dragen aan aantrekkelijke binnensteden en leefbare kernen en daarbij o.a. gebruik te maken van leegstaand vastgoed. Met de nieuwe Omgevingsverordening zullen ook de mogelijkheden voor nieuwe, kleinschalige (collectieve) wooninitiatieven in het buitengebied worden verruimd. Voorwaarde is dan wel dat het initiatief meerwaarde oplevert in de vorm van kwaliteitsverbetering van de omgeving of locatie (bijvoorbeeld sloop of herbestemming van leegstaand vastgoed) of meerwaarde op sociaal maatschappelijk vlak. Om duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers wat de mogelijkheden zijn voor dit soort initiatieven, en welke voorwaarden gelden, is het essentieel dat de gemeente hiervoor beleid ontwikkelt.

<https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/ruimtelijke-ontwikkeling/2020/brabant-heeft-ander-type-woningen-nodig>

5 De uitvoering

In het vorige hoofdstuk zijn de doelstellingen en beleidslijn voor CPO vastgelegd. Vervolgstep is het inrichten van een aantal uitvoeringsvraagstukken en processen, zoals het initiatief-, bestemmings- en omgevingsplan, het grondbeleid en de grondprijzenbrief en het toewijzings- en selectiebeleid. Aandacht voor de dialoog met en begeleiding van CPO initiatiefnemers is een integraal onderdeel van planprocessen. Het is belangrijk vooraf duidelijkheid te geven over de stappen die door initiatiefnemers gezet moeten worden. Na goedkeuring van het beleid wordt de opgave vertaald in de lopende processen en meegenomen bij nieuwe initiatieven in de stad en de dorpen.

5.1 Initiatiefplan – Bestemmingsplan - Omgevingsplan

De Gemeente Breda voorziet alle initiatieven - die niet rechtstreeks in een bestemmingsplan passen - via de zogenaamde intakeprocedure van een integrale ruimtelijk, maatschappelijke en economische afweging. Dit gebeurt op basis van vastgesteld beleid en met een Principe Uitspraak door het college. Aan de hand van de Principe Uitspraak (PU) wordt programmaruimte gereserveerd én worden er onder meer afspraken gemaakt over de beoogde bouwperiode en de eventuele fasering van het project. Het gemeentebestuur kan als voorwaarde bij de planologische medewerking aan initiatieven voor (vervangende) nieuwbouw stellen dat een bepaald percentage CPO wordt gerealiseerd. Op deze wijze wordt het realiseren van CPO woningen geborgd. In de infographics zoals opgenomen in de bijlage zijn de huidige processen opgenomen. Aan de verbetering van deze processtappen wordt continu gewerkt.

5.2 Grondprijzen

Bij het opnemen van CPO in bestemmingsplan/omgevingsplan, kunnen regels worden gesteld voor de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap bij facilitaire projecten, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een door een onafhankelijke taxateur vastgestelde prijs die is aanvaard door de gemeente en de verkoper, of van een veiling onder toezicht van een notaris (artikel 6.2.10 Besluit ruimtelijke ontwikkeling). Afspraken hieromtrent worden vastgelegd en uitgewerkt in de anterieure overeenkomst of exploitatieplan, uitgangspunt is altijd marktconforme grondprijzen. Hiermee kan worden geborgd CPO initiatieven voor de juiste doelgroep aan te bieden.

5.3 Toewijzings- en selectiebeleid

Omdat er meer behoefte is dan er locaties en gebouwen beschikbaar zijn is een transparante toewijzing van CPO locaties aan CPO kandidaten noodzakelijk. Voordat een procedure tot selectie wordt ingezet, worden doelen en randvoorwaarden vastgesteld door de gemeente.

De gemeente hanteert de volgende toetsingspunten :

- Er is zekerheid dat de kavel/gebouw daadwerkelijk ontwikkeld kan worden volgens plan en planning;
- De gewenste doelgroep of het gewenste thema en de leden zijn in beeld;
- Er is een rechtspersoon aanwezig die fungeert als contactpersoon;
- Er zijn geen ontwikkelaars, bouwbedrijven en/of andere partijen met een commercieel belang bij het CPO betrokken.
- Er is inzicht en overzicht in de financiën;
- Uit het initiatief blijkt dat ambities en kosten zich realistisch tot elkaar verhouden.
- Het is duidelijk in hoeverre de betreffende kavel of het bestaand pand duurzaam wordt (her)ontwikkeld;
- Initiatiefnemers zijn zich ervan bewust welke maatschappelijke voorzieningen (zorg, scholen e.d.) zij nodig hebben en dat deze beschikbaar zijn.
- Initiatiefnemers hebben inzicht in de voorzieningen die collectief gedeeld gaan worden.
- Er zijn afspraken over fasering van de werkzaamheden en de bouwstromen wanneer het CPO onderdeel uitmaakt van een groter plan. De activiteiten zitten elkaar niet in de weg;
- Er is coördinatie in de ondersteuning door een gemeentelijk projectmanager CPO (conform Raadsbrief CPO van 18 september 2018).
- Alle afspraken zijn gebundeld in een kavelpaspoort (zie ter illustratie bijlage 5; Het Kavelpaspoort van de locatie Saval), zodat een CPO duidelijkheid heeft, zowel op een locatie/gebouw.