De Rekenkamercommissie van Culemborg

Woonbeleid in Culemborg – Crisis of op koers?



Eindrapportage

Maart 2022

Inhoudsopgave

1. Conclusies en aanbevelingen 1

2. Bestuurlijk Nawoord 6

3. Inleiding 10

4. Wonen – actuele beleidscontext 12

4.1 De woningmarkt – krapte houdt de komende jaren aan 13
4.2 Wettelijk kader voor het gemeentelijk woonbeleid 13
4.3 Rijk en provincies – taak- en rolverdeling woonbeleid 15

5. Woonbeleid in Culemborg 17

5.1 De woningmarkt in Culemborg 17
5.2 Woonbeleid in Culemborg 18
5.2.1 Woonvisie 2017 - 2026 18
5.2.2 Startnotitie woningbouwopgave – een herijking van de woonvisie 19
5.2.3 Regionaal beleid wonen 20
5.3 Doelgroepen 21
5.3.1 Sociale huurwoningen voor inwoners met een laag inkomen 21
5.3.2 Gecombineerde woon-zorg vraag 22
5.3.3 Starters 23

6. De gemeenteraad en het Woonbeleid 24

7. Beantwoorden op de onderzoeksvragen 25

Bijlage A Geraadpleegde documenten 30

Bijlage B Geïnterviewde personen 31

1. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het woonbeleid in Culemborg. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van oktober tot en met december 2021.

Het woonbeleid heeft de bijzondere aandacht van de gemeenteraad vanwege de gespannen situatie op de woningmarkt. Landelijk wordt er door de overheid en in de pers gesproken van een wooncrisis. In stedelijke gebieden is de vraag naar koop- en huurwoningen veel groter dan het aanbod. De verwachting is dat deze situatie de komende periode aanhoudt. Vandaar dat er ambitieuze bouwplannen zijn ontwikkeld. Tot 2030 worden er in Nederland 900.000 woningen gebouwd.

Zowel het rijk als diverse provincies, waaronder Gelderland, willen de productie van nieuwbouwwoningen versnellen. Het Rijk subsidieert met de Woningbouwimpuls grote woningbouwprojecten. Daarnaast heeft het nieuwe kabinet de ambitie om de woningbouw te versnellen tot circa 100.000 woningen per jaar, jaarlijks 15.000 tijdelijke woningen te bouwen en 15.000 extra eenheden te creëren via transformatie van kantoren tot woningen.[1] De provincie ondersteunt de gemeente met kennis en expertise om grote (en daarmee vaak complexe) woningbouwprojecten sneller van de grond te krijgen.

De woningmarkt in Culemborg vertoont grote gelijkenis met het landelijk beeld. Er is veel vraag naar woningen en het aanbod is zeer beperkt. Culemborg is vanwege de gunstige ligging ten opzichte van grote steden als Utrecht en Den Bosch, het open karakter van de stad en het hoge voorzieningenniveau aantrekkelijk als vestigingsplaats voor mensen van buiten de gemeente. Dit wordt nog versterkt door Corona omdat mensen veel meer thuis zijn gaan werken en de afstand tussen wonen en werken er minder toe lijkt te doen. Deze situatie zorgt voor een stijging van de huizenprijzen (meer dan het landelijk gemiddelde) en een gebrek aan doorstroming in zowel de huur- als koopsector. Vooral voor starters is het hierdoor moeilijk om toe te treden tot de woningmarkt. Maar het gebrek aan doorstroming zorgt ook bij de speciale doelgroepen (wonen en zorg) tot problemen. Zij kunnen moeilijk uitstromen uit hun zorgvoorziening omdat er onvoldoende sociale huurwoningen beschikbaar zijn.

In deze context is de gemeenteraad van Culemborg geïnteresseerd in de wijze waarop het woonbeleid is vormgegeven. Hierbij heeft de raad speciale aandacht voor de vraag wat de gemeente doet voor de eigen inwoners voor wie het moeilijker geworden is om een woning te vinden. Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen:

- Wat de beleidsdoelstellingen en ambities van het woonbeleid van de gemeente zijn;
- Op welke wijze de gemeente invulling geeft aan het woonbeleid en welke resultaten behaald zijn;

[1] Coalitieakkoord 2021-2025; Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst p. 12-13

- Of de gemeente specifiek beleid voert om de woonvraag vanuit de eigen gemeente in balans te houden met het aanbod van woningen;
- Op welke wijze de raad geïnformeerd wordt en invulling geeft aan de sturende rol ten aanzien van het woonbeleid.

Hieronder treft u de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek aan.

Conclusies

De gemeente heeft haar beleidsdoelstellingen vastgelegd in de Woonvisie 2016 – 2027. In deze visie wordt ervan uitgegaan dat er tot het jaar 2030 in Culemborg tussen de 1.250 en 2.000 woningen worden toegevoegd aan de woningvoorraad. Die voorraad, die bestaat uit zowel huur- als koopwoningen, bestaat in 2021 uit 12.750 woningen. Ongeveer 65% hiervan bestaat uit koopwoningen. De overige 35% bestaat uit huurwoningen, waarvan de meesten (3.384) in eigendom zijn van woningcorporatie KleurrijkWonen.

De gemeente bouwt zelf geen woningen, maar stelt kaders en randvoorwaarden vast voor woningbouw. In het kader van het Ruimtelijk Ordeningsbeleid (RO) stelt de gemeente het bestemmingplan vast waarin is vastgelegd welke gebieden een woonbestemming hebben. Het bestemmingsplan is bindend voor externe partijen en de gemeente zelf. Ook het grondbeleid en milieuregelgeving van de gemeente is van invloed op de woningbouwproductie. Maar voor de daadwerkelijke bouw van woningen moet de gemeente samenwerken met projectontwikkelaars, bouwbedrijven, financiers en de woningcorporatie.

Op basis van de Woonvisie, waarin is opgenomen dat 25 – 30% van alle nieuwbouwwoningen moet bestaan uit sociale woningbouw, maakt de gemeente prestatieafspraken met woningcorporatie KleurrijkWonen. De beschikbaarheid van passende en betaalbare sociale huurwoningen staat centraal in deze prestatieafspraken. In de prestatieafspraken 2019 - 2023 is aandacht voor doorstroming, toewijzing van woningen aan specifieke doelgroepen, duurzaamheid en de ontwikkeling van de woningvoorraad in de gemeente.

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen. In zo´n verordening kan de gemeente regels stellen over de toewijzing van huurwoningen en over de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Daarnaast kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gesteld. Bijvoorbeeld bij het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer (verkamering) of het splitsen van woonruimte. Culemborg beschikt niet over een huisvestingsverordening en laat hiermee mogelijkheden liggen om huurwoningen toe te wijzen aan eigen starters of doorstromers. Zo biedt de Huisvestingswet de mogelijkheid om maximaal 25% van de vrijkomende sociale huurwoningen met voorrang toe te wijzen aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk zijn gebonden aan de gemeente (artikel 14, lid 2)

Uit de Woonvisie (2017 – 2026) en de prestatieafspraken met KleurrijkWonen (2019 – 2023) blijkt dat het woonbeleid zich uitstrekt over een langere periode. De situatie op de woningmarkt vertoont een kortere cyclus. Het beleid, waarin veel aandacht is voor de continuïteit van de woningproductie, is vastgesteld toen de woningmarkt zich voorzichtig herstelde van een economische crisis en er geen sprake was van woningschaarste. Met de huidige wooncrisis is deze situatie sterk veranderd en daarom wordt het woonbeleid thans herijkt. In februari 2021 is dit proces met de Startnotitie Woningbouwopgave in gang gezet. Het woonbeleid wordt gekoppeld aan de Omgevingsvisie, een verplicht instrument uit de Omgevingswet die naar verwachting 1 juli 2022 van kracht wordt. Volgens de planning gaat het ongeveer anderhalf jaar duren voordat het nieuwe beleid door de raad kan worden vastgesteld. In deze periode gaat de geplande bouw van woningen gewoon door.

De Startnotitie woningbouwopgave is in februari 2021 tegelijk met de Uitvoeringsagenda Wonen Culemborg aangeboden aan de raad. Deze uitvoeringsagenda gaat dieper in op de rol die de gemeente speelt bij de bouw van woningen. Het uitgangspunt van de gemeente is: ".. het realiseren van een gedifferentieerd woningbouwprogramma in een prettige, toekomstbestendige, duurzame leefomgeving. Hierbij willen wij als gemeente ook ruimte bieden voor (steeds meer) eigen inbreng van kopers." [2] De gemeente constateert in het document wel dat de woningmarkt onder druk staat, maar zoekt de versnelling van de woningbouwproductie vooral in het stroomlijnen van procedures en het beschikbaar stellen van extra ambtelijke capaciteit, mede voor het opstellen van de Omgevingsvisie. Over versnellen van de bouw van woningen en aanpassen van het beleid om eigen starters te faciliteren wordt niet gesproken.

De Uitvoeringsagenda bevat geen probleemanalyse van de woningmarkt in Culemborg terwijl dat gezien de situatie wel verwacht mag worden. Zo is er van doorstroming, één van de belangrijkste prioriteiten van het woonbeleid, nauwelijks nog sprake, maar komt het woord doorstroming niet één keer voor in de Uitvoeringsagenda. Ook voor starters en speciale doelgroepen biedt de uitvoeringsagenda geen aanknopingspunten voor verbetering op de woningmarkt.

De beleidsdoelstelling om tot 2030 jaarlijks 125 tot 200 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad wordt gerealiseerd. De komende jaren zullen ongeveer 630 nieuwbouwwoningen in Parijsch worden gerealiseerd[3]. Op de langere termijn speelt de Spoorzone een belangrijke rol. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft de gemeente een subsidie van € 10 miljoen ontvangen van de Rijksoverheid en de provincie Gelderland die de bouw van 1895 woningen in dit gebied aanzienlijk moet versnellen. Wanneer de eerste nieuwbouwwoningen in dit gebied worden opgeleverd is (nog) niet bekend omdat de subsidie pas zeer recent is toegekend. Wel is bekend dat dit nog enige jaren gaat duren. Naast deze grote locaties is er in de gemeente nog een aantal kleine bouwlocaties beschikbaar. Volgens de Uitvoeringsagenda zijn de mogelijkheden om op korte termijn woningen aan de voorraad toe te voegen echter beperkt. Dit komt omdat de grond niet in

[2] Uitvoeringsagenda Woningbouwopgave Culemborg p.4
[3] Peildatum januari 2022. Er ligt thans een voorstel bij de raad om dit aantal te verhogen naar 740.

eigendom van de gemeente is en er een tijdrovende bestemmingsplanprocedure gevolgd moet worden.

Naast deze kwantitatieve resultaten worden er ook kwalitatieve eisen aan de woningen gesteld. Zo dient 25 tot 30% van de nieuwbouwwoningen te bestaan uit sociale huurwoningen en worden eisen gesteld aan diversiteit van het woningaanbod, leefbaarheid van de wijken en duurzaamheid van de woningen. Dit wordt concreet ingevuld door ruimte te bieden aan experimentele woon- en bouwvormen als tiny houses en kleinschalige projecten begeleiden die in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap worden ontwikkeld. Deze projecten zijn arbeidsintensief en vormen daarmee een forse belasting van de beperkte ambtelijke capaciteit.

In algemene zin concluderen wij dat het beleid van de gemeente gericht is op continuïteit in de woningbouwproductie. Het beleid en de uitvoeringsprocessen worden herijkt in een periode waarin sprake is van een nationale wooncrisis, die zich ook in Culemborg laat gelden. De nieuwbouwplannen in de Spoorzone bieden op langere termijn mogelijkheden om deze crisis aan te pakken. Maar op de korte termijn laat de gemeente kansen liggen. Deze conclusie leidt tot de volgende drie aanbevelingen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Toewijzingsbeleid
Inventariseer en overweeg de juridische en overige mogelijkheden om woningen toe te wijzen aan eigen inwoners teneinde starters een betere positie te geven en doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Dit betekent dat de gemeente, met gebruikmaking van de mogelijkheden in de Huisvestingswet, een huisvestingsverordening vast dient te stellen. Ook kan de gemeente bij de toewijzing van te bouwen nieuwbouwwoningen afspraken maken met makelaars en projectontwikkelaars om koopwoningen toe te wijzen aan eigen inwoners.

Aanbeveling 2: Doorstroming bevorderen
Geef in de Uitvoeringsagenda Wonen aan hoe de beleidsdoelstelling ´doorstroming op de woningmarkt´ nader uitgewerkt kan worden. Neem hierin niet alleen de stroomlijning van processen en procedures mee, maar ga ook na wat de mogelijkheden zijn om versneld woningen toe te voegen aan de woningvoorraad. In combinatie met de vorige aanbeveling zou gekozen kunnen worden voor bijvoorbeeld het versneld bouwen van seniorenwoningen in Parijsch om de lokale woningmarkt weer enigszins in beweging te krijgen. Ook het versnellen van de bouw van sociale huurwoningen om starters een betere uitgangspositie op de woningmarkt te bieden is een optie.

Aanbeveling 3: Capaciteit effectief benutten
Breng focus aan in het woonbeleid door de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit in te zetten op de grote projecten die de meeste woningen aan de woningvoorraad toevoegen. Communiceer dit beleid naar de belangrijkste stakeholders binnen en buiten de gemeente. Culemborg wordt vaak getypeerd als ´grote kleine stad´ of ´Nederland in het klein´. Dat geldt

ook voor het Woonbeleid. De doelstellingen op het gebied van wonen zijn ambitieus, maar kunnen met de beschikbare ambtelijke capaciteit in deze gespannen woonmarkt niet allemaal tegelijk gerealiseerd worden. Stel daarom duidelijke prioriteiten, maak hiervoor ambtelijke capaciteit beschikbaar en schakel hulptroepen – zoals van de provincie - in om deze te realiseren.

- *Leeswijzer*
In het tweede hoofdstuk is de reactie van het College van B&W van Culemborg op de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze reactie geeft de Rekenkamercommissie geen aanleiding voor een ‘Nawoord’.

Na het tweede hoofdstuk volgt een uitgebreide beschrijving van het ondernomen onderzoek en de bevindingen.

2. Bestuurlijk Nawoord

Rekenkamercommissie
Postbus 136
4100 AC Culemborg

UW KENMERK	-		
UW BRIEF VAN	9 februari 2022	CONTACTPERSOON	W.F.A.C. Konings
ONS KENMERK	GZDGCB405891/417709	TELEFOONNUMMER	0345-477700
VERZENDDATUM	23 maart 2022	TEAM	Ontwikkeling

ONDERWERP Bestuursrapport woonbeleid Culemborg

Geachte heer/mevrouw,

Wij danken u voor het bestuursrapport Woonbeleid in Culemborg – Crisis of op koers?. Het is een helder, overzichtelijk en goed leesbaar rapport geworden.
Er staan in het stuk conclusies en aanbevelingen en u heeft aan het college een bestuurlijke reactie gevraagd. Door middel van deze brief voorzien wij u van een reactie op uw conclusies en aanbevelingen, eerst herhalen we beknopt uw punt en zullen daaronder onze reactie geven.

Aanbeveling 1: Toewijzingsbeleid
Inventariseer en overweeg de juridische en overige mogelijkheden om woningen toe te wijzen aan eigen inwoners teneinde starters een betere positie te geven en doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Dit betekent dat de gemeente, met gebruikmaking van de mogelijkheden in de Huisvestingswet, een huisvestingsverordening vast dient te stellen.

Reactie:
In het kader van de toewijzing van sociale huurwoningen maakt de gemeente afspraken met KleurrijkWonen. Deze afspraken worden ook in regionaalverband vastgelegd met de overige 8 gemeenten binnen regio Rivierenland
Daarnaast maakt de gemeente Culemborg al sinds 2017 gebruik van speciale toewijzingsregels waarbij starters voorrang krijgen bij de verkoop van sociale koopwoningen in de nieuwbouw.
Deze toewijzingsregels hebben we sinds 2020 uitgebreid waarbij we met ontwikkelaars en beleggers afspraken maken over de toewijzing van alle nieuwbouwwoningen, dit gaat verder dan wat de Huisvestingswet *(uw aanbeveling)* mogelijk maakt *(30% tot € 355.000,-)*
Wellicht kan de huisvestingsverordening en een daaraan gekoppelde huisvestingsvegunning mogelijkheden bieden voor de toewijzing van woningen in de bestaande markt, daar zijn nu echter nog geen mogelijkheden voor. In de commissievergadering van 3 februari heeft de wethouder toegezegd dat er dit jaar

een onderzoek gaat plaatsen vinden naar mogelijkheden om woningen betaalbaarder en bereikbaarder te maken.
Wij begrijpen de aanbeveling van de Rekenkamercommissie maar wij gaan als gemeente nog een stapje verder om daarmee meer te kunnen bereiken voor onze eigen inwoners.

Aanbeveling 2: Doorstroming bevorderen
Geef in de Uitvoeringsagenda Wonen aan hoe de beleidsdoelstelling 'doorstroming op de woningmarkt' nader uitgewerkt kan worden.
In combinatie met de vorige aanbeveling zou gekozen kunnen worden voor bijvoorbeeld het versneld bouwen van seniorenwoningen in Parijsch om de lokale woningmarkt weer enigszins in beweging te krijgen. Ook het versnellen van de bouw van sociale huurwoningen om starters een betere uitgangspositie op de woningmarkt te bieden is een optie.

Reactie:
In het verdiepende woonvraag onderzoek is doorstroming ook benoemd als kansrijk en een belangrijk thema van de woningmarkt in Culemborg.
Doorstroming werkt zodra de juiste woningen beschikbaar komen voor de doelgroep en de verhuizende partij naar een gewenste woning verhuist. Het bouwen van seniorenwoningen in Parijsch betekent nog niet direct dat bijvoorbeeld de grote eengezinswoningen in de sociale huur in Voorkoop beschikbaar komen. Laat staan de mogelijkheid om een vrijgekomen koopwoning toe te kunnen wijzen aan iemand uit Culemborg i.p.v. iemand uit de randstad.
Bij alle nieuwbouw projecten worden met ontwikkelaars afspraken gemaakt over de toewijzing waarbij, daar waar passend, doorstroming een belangrijke rol heeft. Voor het versnellen van de opgave van sociale huur maken we al afspraken met de woningcorporatie.
De aanbeveling van de Rekenkamercommissie sluit aan bij de stappen die de gemeente aan het ondernemen is om doorstroming te bevorderen en wij zullen dan ook de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ter harte nemen.

Aanbeveling 3: Capaciteit effectief benutten
Breng focus aan in het woonbeleid door de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit in te zetten op de grote projecten die de meeste woningen aan de woningvoorraad toevoegen. De doelstellingen op het gebied van wonen zijn ambitieus, maar kunnen met de beschikbare ambtelijke capaciteit in deze gespannen woonmarkt niet allemaal tegelijk gerealiseerd worden. Stel daarom duidelijke prioriteiten, maak hiervoor ambtelijke capaciteit beschikbaar en schakel hulptroepen – zoals van de provincie - in om deze te realiseren.

Reactie:
Momenteel wordt er ambtelijk al onderzocht op welke manier de woningbouwopgave versneld kan worden. Grote projecten zijn omvangrijk, en groot betekent niet altijd snel, integendeel zelfs. De aanlooptijd van grote projecten is vaak lang. Een logischer keuze zou dan ook zijn in te zetten op projecten met een kortere doorlooptijd, zoals bijvoorbeeld de transformatie van kantoren. Indien we daar de juiste woningen

realiseren en sturen op doorstroming voegen we op korte termijn direct iets toe waar behoefte aan is. De raad heeft ook geconstateerd dat er extra capaciteit nodig is en zij hebben daarvoor ook budget beschikbaar gesteld. We maken een bewuste keuze om veel capaciteit in te zetten om kleine projecten te ondersteunen om daarmee bijzondere woonvormen te realiseren en doorstroming te bevorderen.
De gemeente is al bezig op de aanbevolen werkwijze en ziet de aanbeveling van de Rekenkamercommissie als steun in de rug.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Culemborg

Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.

Onderzoeksrapport

3. Inleiding

In de loop van 2021 is veel maatschappelijke aandacht ontstaan voor wonen. Huizenprijzen zijn sterk gestegen, het aanbod is beperkt, veel mensen ervaren dat het vrijwel onmogelijk is geworden om een (nieuw) huis te kunnen vinden dat aansluit bij hun woonbehoeften. Dat roept direct ook de vraag op naar het beleid van de overheid in het algemeen en naar dat van gemeenten in het bijzonder. In deze context werd door verschillende raadsleden in Culemborg aandacht gevraagd voor het woonbeleid van deze gemeente. Onder meer was er belangstelling voor de vraag of en in welke mate de gemeente beleid voert dat erop gericht is om in deze krappe woningmarkt voldoende en betaalbare woonruimte voor met name Culemborgse starters te realiseren.

In veel gemeenten is sprake van krapte op de woningmarkt. Verschillende gemeenten nemen al maatregelen, zoals het voorkomen dat woningen worden opgekocht door beleggers of het voorkomen dat woningen vooral worden gebruikt voor verhuur aan toeristen (B&B). Onbekend is of vergelijkbare ontwikkelingen zich in Culemborg voordoen. Ook is niet duidelijk of de gemeente voornemens is om beleid te ontwikkelen om een dergelijke belasting op de woonvoorraad in Culemborg, nu of in de toekomst, te beperken.

Gezien de maatschappelijke uitdagingen rond wonen heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar het woonbeleid van Culemborg. De volgende onderzoeksvragen hebben daarbij als uitgangspunt gefunctioneerd:

Onderzoeksvragen
1. Wat zijn de algemene doelstellingen en ambities van de gemeente Culemborg met betrekking tot het woonbeleid?
2. Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan die doelstellingen en ambities?
3. Welke resultaten heeft de gemeente tot nu toe met het woonbeleid behaald? Welke lessen zijn daaruit getrokken?
4. Voert de gemeente beleid om vraag vanuit de eigen gemeenschap en het aanbod in balans te houden? Zo ja, hoe wordt daar invulling aan gegeven?
5. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de ontwikkelingen in het woonbeleid van de gemeente?
6. Welke sturende en controlerende verantwoordelijkheden heeft de gemeenteraad als het gaat om het woonbeleid? Op welke wijze wordt de raad in staat gesteld om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden met betrekking tot het woonbeleid waar te maken?

Deze onderzoeksvragen maken duidelijk dat het onderzoek primair een informatieve doelstelling heeft, namelijk om de raad in brede zin inzicht te geven in het woonbeleid van Culemborg.

Wijze van onderzoek
Ten behoeve van het onderzoek zijn de relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Dit betreft zowel (beleids)documenten van de gemeente Culemborg als algemene documentatie over het woonbeleid van bijvoorbeeld het ministerie van BZK, de VNG en Platform31. De documentanalyse is aangevuld met interviews met bij het beleid betrokken functionarissen (portefeuillehouder en ambtenaren). Daarnaast is ook gesproken met stakeholders buiten de gemeentelijke organisatie die goed ingevoerd zijn met de woonsituatie in Culemborg. Dat betreft enkele makelaars en vertegenwoordigers van de woningcorporatie KleurrijkWonen.

In het onderzoek heeft de rekenkamer zich laten ondersteunen door externe adviseur Wim Vos. Hij heeft uitgebreide ervaring als onderzoeker en adviseur gemeentelijk woonbeleid. Ook met rekenkameronderzoek over dit thema heeft hij ervaring.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst schetsen wij een algemeen beeld van de huidige woningmarkt en het gemeentelijk beleidsinstrumentarium om deze markt te beïnvloeden. In het daaropvolgende hoofdstuk gaan wij dieper in op de situatie in Culemborg. Op basis van de ontvangen beleidsdocumenten en interviews beschrijven wij het beleidskader en geven aan hoe de gemeente reageert op de huidige krapte op de woningmarkt. In het daaropvolgende hoofdstuk gaan wij dieper in op de rol van de gemeenteraad bij het woonbeleid. In het laatste hoofdstuk van dit feitenrapport geven wij een beknopt antwoord op de hierboven genoemde onderzoeksvragen.

4. Wonen – actuele beleidscontext

Wonen is een actueel onderwerp. Bijna dagelijks valt erover in de krant te lezen. Hierbij gaat het in de eerste plaats om het tekort aan woningen. Het landelijk beeld is dat er veel vraag is naar woningen en veel te weinig aanbod. Tot 2030 moeten ongeveer 900.000 woningen aan de nationale woningvoorraad worden toegevoegd om vraag en aanbod weer in evenwicht te krijgen. De krapte op de woningmarkt is niet gelijk verdeeld; die is het grootst in de Randstad en in en rond de grote steden. Een direct gevolg van het geringe aanbod is het gebrek aan doorstroming. Mensen blijven langer in hun huidige woning omdat er simpelweg geen andere woning beschikbaar is. Starters en specifieke groepen (bijvoorbeeld statushouders, mensen met een zorgindicatie of gescheiden stellen), met een acute huisvestingsvraag ondervinden hierdoor grote problemen.

De grote vraag en het geringe aanbod zorgen er, in samenhang met de lage hypotheekrente en de interesse van beleggers (onder andere vanwege de lage spaarrente), voor dat de woningprijzen snel stijgen. De schaarse koopwoningen die op de markt komen zijn duur en worden voor meer dan de vraagprijs verkocht. Dit maakt het voor zogenaamde koopstarters vrijwel onmogelijk om een woning te bemachtigen. Zij hebben immers geen overwaarde van hun vorige woning om te investeren in het nieuwe huis.

Gemeenten, en dan met name de grote steden, willen hun woonbeleid aanpassen aan deze nieuwe situatie. Deze aanpassingen zijn erop gericht om de mogelijkheden voor (eigen) inwoners op de woningmarkt te vergroten. Zij willen bijvoorbeeld met een zelfbewoningsplicht bewoners voorrang geven boven beleggers. Zo´n plicht, die al door 130 gemeenten in ingevoerd, betekent dat nieuwbouwwoningen alleen nog gekocht worden door mensen die er zelf in gaan wonen. De zelfbewoningsplicht kan sinds 1 januari 2022 ook voor bestaande woningen gelden, waarmee voorkomen wordt dat beleggers de woning kopen om vervolgens te verhuren; de zogenaamde ‘opkoopbescherming’. Enkele grote steden hebben dit nieuwe instrument inmiddels opgenomen in hun huisvestingsverordening.

Kort gezegd is de woningmarkt vastgelopen en zijn de ogen op de overheid gericht om deze weer enigszins vlot te trekken. In dit eerste hoofdstuk van ons onderzoek beschrijven wij eerst de algemene context van het woonbeleid. Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld en wat zijn hierbij de mogelijkheden van gemeenten?

4.1 De woningmarkt – krapte houdt de komende jaren aan

Jaarlijks brengt het ministerie van BZK het rapport `Staat van de Woningmarkt´ uit. In de jaarrapportage van dit jaar (2021) wordt aangegeven dat corona de woningmarkt nauwelijks heeft geraakt, terwijl er overall sprake was van een economische krimp van 3,7%. De markt voor koop- en huurwoningen blijft dus onverminderd gespannen. De vraag naar koopwoningen is hoog en de rente is laag gebleven. Deze combinatie leidt tot sterk gestegen huizenprijzen. Vanaf 2019 stijgen de prijzen met meer dan 7% gemiddeld per jaar. De huizenprijzen zijn in november 2021 vergeleken met een jaar geleden zelfs met 20% gestegen. De Nederlandse Bank spreekt in dit verband van een oververhitte woningmarkt die dreigt vast te lopen. De verwachting is dat dit ook de komende jaren niet zal veranderen.

Koopwoningen werden vaker gekocht door beleggers om te verhuren in de vrije huursector. Dit komt omdat de beleggingswaarde van (nieuwbouw) woningen hoger is dan de maximale hypotheek die (startende) woningzoekers kunnen krijgen. Om starters op de woningmarkt een betere kans te geven is op 1 januari 2021 de overdrachtsbelasting voor beleggers verhoogd van 2% naar 8%. Landelijk leidde dit in de eerste helft van 2021 tot een scherpe daling van woningaankopen van beleggers. Maar ook kan uit de scherpe stijging in de laatste helft van 2020 worden geconcludeerd dat veel beleggers hun aankoop nog in 2020 hebben gedaan. Daarom lijkt de verhoging van de overdrachtsbelasting slechts een eenmalig effect te hebben in plaats van een structurele daling van het aantal aankopen door beleggers.

Ook de huurmarkt is gespannen. De huren stijgen minder hard dan de prijzen van koopwoningen, maar overall is toch een stijging waar te nemen. Huurwoningen van corporaties komen over het algemeen minder snel vrij dan overige huurwoningen. De wachttijden voor een corporatiewoning zijn overal in Nederland hoog.

Tegenover de vraag naar woningen staat het aanbod. Er zijn in 2020 in Nederland bijna 70.000 nieuwbouwwoningen gebouwd. Dat is meer dan (onder andere door de stikstofcrisis) werd verwacht. Bovendien, zo is de verwachting worden er door transformatie van kantoor- en fabriekspanden nog eens 10.000 woningen aan de nationale woningvoorraad toegevoegd. Door dit (nieuwe) aanbod daalde het woningtekort in 2020 van 4,2% naar 3,5%. De vraag naar woningen blijft de komende jaren echter hoog. Volgens berekeningen zijn er tot 2030 nog ruim 900.000 nieuwe woningen nodig. Als alle gemeentelijke bouwplannen bij elkaar worden opgeteld, kan aan deze vraag worden voldaan.

4.2 Wettelijk kader voor het gemeentelijk woonbeleid

Gemeenten hebben een sturende rol als het gaat om wonen. In het ruimtelijk beleid van de gemeente worden bouwlocaties vastgelegd. In het grondbeleid wordt vastgelegd welke rol de gemeente bij verwerving van gronden en gebiedsontwikkeling speelt. De gemeente bepaalt de kaders en randvoorwaarden voor de bouw van woningen, maar bouwt zelf niet. Dat wordt

gedaan door projectontwikkelaars, woningcorporaties en bouwbedrijven. De middelen die hiervoor nodig zijn, komen van investeerders en financiers.

In het Ruimtelijk beleid is momenteel een grote decentralisatieoperatie gaande met de Omgevingswet die thans wordt ingevoerd. Deze wet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. De invoering van de Omgevingswet is, mede vanwege corona uitgesteld. De verwachting is dat de wet per 1 juli 2022 in werking treedt. Voor gemeenten betekent de wet dat er nieuwe kerninstrumenten voor de leefomgeving komen: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Met deze instrumenten kan de gemeente de ontwikkeling van de woonvoorraad sturen.

Deze instrumenten vervangen het huidige instrumentarium dat de gemeente onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ter beschikking staat in het woonbeleid. De belangrijkste gemeentelijke instrumenten op dit moment zijn de Structuurvisie en het Bestemmingsplan. In de gemeentelijke structuurvisie (art. 2.1 Wro) wordt de visie van de gemeente op het ruimtelijk beleid voor (delen van) het grondgebied of voor bepaalde aspecten beschreven. Hierin staat bijvoorbeeld op hoofdlijnen waar welke soort woningen in de gemeente gebouwd mogen worden. De structuurvisie is alleen bindend voor de gemeente zelf.

In het bestemmingsplan worden de gebruiks- en bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Ten aanzien van wonen kan het bestemmingsplan regels bevatten over het aandeel sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap. Het bestemmingsplan is zowel voor de overheid als burgers en bedrijven een juridisch bindend document. Krachtens artikel 3.1 van de Wro is een bestemmingsplan verplicht voor het gehele grondgebied.

In de Woningwet van 2015 is de rol van de woningcorporaties en hun relatie met gemeenten vastgelegd. Artikel 42 van de Woningwet bepaalt dat een corporatie met haar werkzaamheden naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Dit beleid moet wel vastgelegd zijn in bijvoorbeeld een woonvisie. De gemeente is verplicht om over deze visie met buurgemeenten overleg te voeren als er onderwerpen in staan die voor hen van belang zijn. In de woonvisie kunnen alle aspecten van het wonen aan bod komen: kwantiteit, kwaliteit, locaties, woonruimteverdeling, doelgroepen en de rol van woningcorporaties. De woonvisie vormt de basis voor prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties.

In dezelfde Woningwet is vastgelegd dat een woningcorporatie uitsluitend werkzaam mag zijn op het gebied van volkshuisvesting. Corporaties richten zich hierbij vooral op huisvesting van personen die door hun inkomen of andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden met het vinden van passende huisvesting. Specifieke doelgroepen waaraan hierbij gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld statushouders, bewoners met een zorgbehoefte en jongeren.

De minister is eindverantwoordelijk voor het toezicht op woningcorporaties, zowel financieel als volkshuisvestelijk. De bevoegdheden zijn gemandateerd aan de Autoriteit woningcorporaties. De gemeente heeft dus geen formele rol in het toezicht en kan alleen via prestatieafspraken directe invloed op de corporaties uitoefenen.

De Huisvestingswet van 2014 biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels vast te leggen over de toewijzing van huurwoningen en over het bepalen van de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Daarnaast kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gesteld. Bijvoorbeeld bij het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer of het splitsen van woonruimte. Ook biedt de Huisvestingswet de gemeente per 1 januari 2021 de mogelijkheid om toeristische verhuur van woonruimte te voorkomen of te beperken en (per 1 januari 2022) om een opkoopbescherming in te voeren.

4.3 Rijk en provincies – taak- en rolverdeling woonbeleid

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor het woonbeleid. Het beleidsthema Wonen was tot voor kort ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het onlangs aangetreden Kabinet is er nu een minister voor Volkshuisvesting. Het Rijk onderkent hiermee de crisis op de woningmarkt (zoals de krapte op de woningmarkt vanwege de toegenomen vraag en de achtergebleven bouw van woningen) die een landelijke regiefunctie voor het ruimtelijk beleid rechtvaardigt. Het meest nijpend is deze krapte in de stedelijke regio´s. Daarom helpt het Rijk onder andere gemeenten om de woningbouw te versnellen, onder andere met de zogenaamde woningbouwimpuls (2019). Het kabinet stelde met deze impuls 1 miljard euro beschikbaar voor de bouw van ten minste 65.000 betaalbare woningen. Gemeenten in regio´s waar de schaarste het grootst is, kunnen een beroep doen op deze impuls. De beschikbare middelen zijn in drie tranches verdeeld onder gemeenten. De inschrijving voor de derde en laatste tranche is op 17 september 2021 gesloten.

Het Rijk ondersteunt ook andere actoren dan de gemeenten bij de realisatie van meer nieuwbouwwoningen. Zo kunnen woningcorporaties gebruik maken van een korting op de verhuurderheffing bij de bouw van goedkope huurwoningen.

Ook de provincies ontvangen ondersteuning van het Rijk door het beschikbaar stellen van kennis en expertise op het gebied van planvorming en realisatie van woningen door middel van flexpools. Deze flexpools helpen gemeenten om knelpunten rondom planvorming, bestemmingsplannen en vergunningverlening op te lossen.

Provincies voeren de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. De wijze waarop de provincies invulling geven aan deze regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en hebben daarvoor verschillende mogelijkheden. De provincie Gelderland doen dit door middel van de

regionale woonagenda´s[4]. De provincie gaat hierin afspraken met de gemeenten binnen een regio aan over een integrale aanpak van de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en het gezamenlijk oppakken van regionale thema´s als bijvoorbeeld flexibiliteit, betaalbaarheid, wonen en zorg en de huisvesting van bijzondere doelgroepen.

[4] Actieplan Wonen 2020 – 2025, Sneller Betaalbaar Flexibel, Provincie Gelderland

5. Woonbeleid in Culemborg

Dit hoofdstuk richt zich op het woonbeleid van de gemeente Culemborg. Eerst beschrijven wij de lokale woningmarkt. Vervolgens gaan wij in op de ambities en doelstellingen van het beleid en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

5.1 De woningmarkt in Culemborg

In het vorige hoofdstuk is al duidelijk geworden dat er landelijk een tekort is aan woningen. Dat geldt ook voor Culemborg. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek waren er op een zeker moment 26 koopwoningen beschikbaar in de gemeente. Daartegenover stonden ongeveer 4600 woningzoekenden. Er is in Culemborg niet alleen sprake van een tekort aan koopwoningen maar ook aan (sociale) huurwoningen. In september 2021 waren er ongeveer 5.500 inwoners uit Culemborg ingeschreven bij woningcorporatie KleurrijkWonen. Hiervan waren er bijna 800 actief op zoek naar een nieuwe huurwoning. De corporatie ontvangt op elke vrijkomende sociale huurwoning in Culemborg gemiddeld 120 reacties. Woningzoekenden zijn gemiddeld bijna 7 jaar ingeschreven voordat zij een passende woning hebben gevonden. Actieve woningzoekenden doen er 1,7 jaar over om een geschikte huurwoning te vinden. De norm van een zoektijd van maximaal 1,5 jaar, die KleurrijkWonen hanteert, wordt niet gehaald.

Niet alleen inwoners van Culemborg zijn op zoek naar een nieuwe koopwoning, ook steeds meer mensen van buiten deze gemeente hebben Culemborg ontdekt als vestigingsplaats. De gemeente ligt tussen de steden Utrecht en Den Bosch in en is goed te bereiken via het spoor en de snelwegen A2, A12 en A15. Ook is Culemborg aantrekkelijk vanwege het hoge voorzieningenniveau en het open en stedelijke karakter. Met name woningzoekenden uit de gemeente Utrecht, waar de huizenprijzen extreem gestegen zijn en er nauwelijks woningen beschikbaar komen, hebben Culemborg ontdekt. Door het thuiswerken vanwege corona lijkt de woon-werkafstand steeds minder een rol te spelen voor woningzoekenden. Er is, ook in Culemborg, meer vraag naar grotere woningen waarin voldoende ruimte is voor een kantoor- of werkkamer. Woningzoekenden van buiten de gemeente lijken de Culemborgse woningzoekenden van de markt te verdringen; een steeds kleiner deel van de woningen wordt gekocht door de eigen inwoners van Culemborg. Dit heeft negatieve gevolgen voor de toch al zeer geringe doorstroming op de woningmarkt.

De totale woningvoorraad in Culemborg bedraagt in 2021 zo´n 12.750 woningen. Een krappe 65% hiervan bestaat uit koopwoningen. Ruim 35% van de woningen bestaat uit huurwoningen. De meeste huurwoningen (3.384) zijn in eigendom van woningcorporatie KleurrijkWonen.

Tot 2030 worden er tussen de 1.250 en 2.000 nieuwbouwwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad in de gemeente. Dit betekent een jaarlijkse gemiddelde toename van het aantal nieuwbouwwoningen aan de woningvoorraad van tussen de 125 en 200.

Naast nieuwbouw, kan de woningvoorraad groeien door kantoorpanden te verbouwen tot woningen en door verdichting, met name in het centrum van de gemeente. Hierbij valt te denken aan het bewoonbaar maken van leegstaande ruimtes boven winkels en het splitsen/verkameren van woningen.

Als wij het aantal woningzoekenden afzetten tegen de ontwikkeling van de woningvoorraad, kan geconcludeerd worden dat Culemborg geen uitzondering vormt op het landelijk beeld. Ook in Culemborg lijkt er sprake van een wooncrisis die wordt gekenmerkt door een klein aanbod en een grote vraag naar woningen. Deze wordt verder versterkt door een combinatie van een lage hypotheekrente, een lage spaarrente en geringe doorstroming. In de volgende paragraaf gaan wij in op het beleid en de plannen van de gemeente om deze crisis te lijf te gaan.

5.2 Woonbeleid in Culemborg

5.2.1 Woonvisie 2017 - 2026

De uitgangspunten van het woonbeleid zijn vastgelegd in de Woonvisie Culemborg 2017 – 2026. Bij de totstandkoming van dit document was er veel aandacht voor draagvlak bij de gemeenteraad en de bevolking. Er zijn themabijeenkomsten in de raad geweest, expertmeetings georganiseerd en er is een internetpeiling onder de bevolking gehouden.

De Woonvisie begint met een schets van Culemborg in 2030. Destijds was voorzien dat Culemborg ruim 13.000 woningen zou tellen en bijna 30.000 inwoners. De nieuwbouwwijk Parijsch is dan klaar. De wijk biedt vooral onderdak aan gezinnen, maar er is ook ruimte voor andere doelgroepen. Er staan dan ook verscheidende typen woningen die, met het oog op de toekomst, duurzaam en levensloop bestendig zijn gebouwd. Naast doorzonwoningen zijn er verschillende unieke woonvormen in de gemeente. Gesproken wordt van energieopwekkende en gasvrije woningen. Ook zijn in 2030 verschillende wijken in Culemborg sterk vergroend.

In 2030 kan ´iedere Culemborger binnen afzienbare tijd een passende woning vinden en een wooncarrière maken´[5]. Ook in 2030 is er veel aandacht voor specifieke doelgroepen. Er is aandacht voor statushouders en voor woon-zorg concepten omdat mensen steeds ouder worden en langer thuis blijven wonen.

De visie is opgebouwd rond vijf thema´s:

- **Differentiatie en menging**. Op basis van een bevolkingsprognose uit 2012 is een verdeling in nieuwbouw gemaakt in goedkope woningbouw (25 - 30%), middeldure woningbouw (35 - 40%) en dure woningbouw (30 - 35%). Er wordt uitgegaan van gemiddeld 120 nieuwbouwwoningen per jaar. 75% van het totale woningbouwprogramma wordt gerealiseerd in Parijsch. Er worden regelingen ontwikkeld om starters een goede positie te geven op de woningmarkt;
- **Wonen en Zorg**. Hierbij gaat het niet alleen om levensloopbestendige woningen voor ouderen, maar ook om voldoende woningen voor psychisch kwetsbare personen en mensen met een fysieke beperking. Ook voor daklozen moeten er voldoende voorzieningen zijn in de gemeente. Ook statushouders worden als specifieke doelgroep genoemd. Deze groep is primair afhankelijk van sociale huurwoningen. Over de huisvesting van statushouders maakt de gemeente afspraken met de woningcorporatie;

[5] Woonvisie Culemborg 2017 – 2026 p. 5

- **Doorstroming en betaalbaarheid**; De mogelijkheden van de gemeente zijn hier beperkt. Wel worden in dit verband de prestatieafspraken met de woningcorporatie genoemd.
- **Leefbaarheid en woonomgeving**; In alle wijken in Culemborg is het prettig wonen. Er is al veel geïnvesteerd in achterstandswijken, die blijvend aandacht van de gemeente moeten krijgen.
- **Duurzaamheid en kwaliteit**. Het woning gebonden energiegebruik daalt na 2020. Na 2020 wordt er energieneutraal gebouwd en in 2023 zijn alle corporatiewoningen verduurzaamd.

Al bij aanvang van de visie is er (politieke) discussie over de duur ervan. In de raadsbespreking werd aangegeven dat de visie beter een periode van vier jaar zou kunnen beslaan omdat de woningmarkt aan snelle verandering onderhevig is en moeilijk te voorspellen is. Dit blijkt het geval, want de woonvisie is inmiddels op onderdelen gedateerd en wordt herijkt. Wel worden er op basis van deze woonvisie nieuwe prestatieafspraken met woningcorporatie KleurrijkWonen gemaakt.

5.2.2 Startnotitie woningbouwopgave – een herijking van de woonvisie

In februari 2021 is de Startnotitie woningbouwopgave, waarin de herijking van de Woonvisie is aangekondigd, besproken in de gemeenteraad. Directe aanleiding is de druk op de woningmarkt; de bestaande woningbouwlocaties leveren onvoldoende woningen op om in de toekomst in de woonbehoefte te voorzien. Aanvullende beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk.

In de startnotitie vraagt het College een bedrag van € 600.000,- om een nieuw beleidsproces op te starten om tot onderbouwde keuzes te komen hoe om te gaan met de woningbouwopgave´. Onderdeel van dat proces is het opstellen van een integrale Omgevingsvisie, één van de verplichte kerninstrumenten van de nieuwe Omgevingswet. Het proces gaat, inclusief een nieuw woningbehoefteonderzoek, ongeveer anderhalf jaar duren. Tegelijkertijd gaat de bouw van nieuwbouwwoningen door. In bijlage drie bij het startdocument wordt in de Uitvoeringsagenda Wonen Culemborg een overzicht gegeven van alle woningbouwplannen. Bij elk van de plannen wordt aangegeven of een versnelling of intensivering mogelijk is. Dat blijkt lastig. De gemeente beschikt over weinig eigen gronden die ´eenvoudig´ bebouwd kunnen worden. Bovendien, zo wordt aangegeven moet aan veel wet- en regelgeving voldaan worden. Hierbij gaat het zowel om ruimtelijke ordening als milieuwetgeving. Denk bijvoorbeeld aan energieneutraal wonen, stikstofproblematiek en PFAS, waarvoor vaak extra bodemonderzoek moet worden uitgevoerd. Het duurt gemiddeld ongeveer zeven jaar voordat een woningbouwplan gerealiseerd wordt.

Ten slotte staat een gebrek aan ambtelijke capaciteit een versnelling van de woningproductie in de weg. Intensivering van de woningbouw vraagt niet alleen om extra inzet van beleidsambtenaren wonen, ook voor aanpalende beleidsterreinen (milieu, RO en grondbeleid) is extra capaciteit nodig waarom in de nota wordt verzocht.

In de nota worden wel enkele mogelijkheden genoemd die de woningbouw kunnen versnellen. Deze mogelijkheden zitten vooral in de randvoorwaardelijke sfeer. Het gaat om het stroomlijnen van eigen gemeentelijke beleids- en uitvoeringsprocessen; het versterken van de gemeentelijke samenwerking in en buiten de regio en het zoveel mogelijk

voorsorteren op de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 juli 2022 in werking treedt en meer ruimte biedt aan initiatiefnemers.

Als het gaat om concrete initiatieven, dan wordt gekeken naar verdichting. Hieronder valt ook de transformatie van kantoorpanden naar woningen. In Lanxmeer, de Spoorzone en Parijsch-Zuid ziet het college hiervoor mogelijkheden. Om deze verdichting te realiseren, dient wel de parkeernorm te worden aangepast.

Voorkoop is een van de weinige locaties waar op korte termijn versnelling mogelijk lijkt omdat de grond in eigendom is van de gemeente. Er zijn echter verschillende opties voor dit gebied ´waar zoveel speelt is de transformatie van een locatie erbij gebaat te wachten tot de omgevingsvisie vastgesteld is en de vraag welke (woon-)stad wij zijn, beantwoord is.[6]´

De bouwdoelstelling van de gemeente wordt de komende jaren dus vooral in Parijsch gerealiseerd. Daar worden nog 1.100 woningen gebouwd. De Spoorzone is een tweede grote uitbreidingslocatie voor de gemeente. Het Rijk subsidieert de bouw van 1895 woningen in dit gebied. Oorspronkelijk was de verwachting dat het ongeveer 10 jaar zou duren voordat de eerste nieuwe huizen in dit gebied worden opgeleverd. Maar met deze subsidie zou een aanzienlijke versnelling aangebracht kunnen worden. Hoe groot deze versnelling precies is, was tijdens dit onderzoek nog niet bekend.

5.2.3 Regionaal beleid wonen

Culemborg maakt met de regiogemeenten[7] in Rivierenland en de provincie elke vijf jaar afspraken op het gebied van wonen in de zogenaamde Regionale Woonagenda. In 2021 is deze agenda opnieuw vastgesteld. De onderwerpen waarop wordt samengewerkt, overlappen voor een belangrijk deel met de thema´s uit de Woonvisie 2017 – 2026. Deze zijn:

- Continuïteit in de productie. Voor de hele regio is een productie van 1.000 woningen per jaar gewenst. Het aandeel van Culemborg hierin bedraagt tussen de 125 en 200 woningen per jaar;
- Betaalbaarheid van het wonen. Regionaal moet de vraag naar goedkopere woningen aansluiten bij de vraag. De regio wil maximaal gebruik maken van middelen van de provincie (o.a. subsidieregelingen, doorstroommakelaars en meefinancieren startersleningen) om deze woningen te bouwen. Verder streeft Culemborg naar woningdifferentiatie waarbij ook ruimte is voor bijzondere wooninitiatieven en woonvormen;
- Flexibiliteit op de woningmarkt. Hierbij gaat het om tijdelijke woonvoorzieningen aan de onderkant van de woningmarkt. Met KleurrijkWonen wordt onderzocht wat flexwonen in Culemborg kan betekenen;
- Wonen met zorg. De afspraken zijn erop gericht om de verantwoordelijkheden voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang beter tussen de gemeenten in de regio te verdelen;

[6] Uitvoeringsagenda Wonen Culemborg p. 11
[7] De regio Rivierenland bestaat uit Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel)

- Duurzame woningvoorraad. Woningen moeten niet alleen beschikbaar en betaalbaar blijven, maar ook duurzaam zijn. Gemeenten werken samen aan de Regionale Adaptie Strategie en de Regionale Energiestrategie om duurzaam wonen te bevorderen.

In de regionale agenda is ook het aantal woningen opgenomen dat Culemborg in de periode 2020 – 2030 zal bouwen. Dat is hetzelfde aantal als in de Startnotitie Woningbouwopgave is genoemd; tussen 1.250 en 2.000 woningen.

De regionale woonagenda wordt elke twee jaar geëvalueerd, zodat die op de actuele ontwikkelingen kan worden aangepast.

5.3 Doelgroepen

In het woonbeleid van Culemborg wordt extra aandacht gegeven voor speciale doelgroepen. Het gaat hierbij om mensen met een laag inkomen, de zogenaamde onderkant van de woningmarkt, mensen met een gecombineerde woon-zorgvraag en starters op de woningmarkt. In deze paragraaf gaan we dieper in op het beleid ten aanzien van deze groepen.

5.3.1 Sociale huurwoningen voor inwoners met een laag inkomen

In de Woonvisie[8] is verankerd dat 25% tot 30% van de nieuwbouwwoningen bestaat uit sociale woningbouw. Hierbij gaat het zowel om koopwoningen tot € 170.000,- als sociale huurwoningen met een huur tot € 752,-. Hierover maakt de gemeente prestatieafspraken met woningcorporatie KleurrijkWonen. KleurrijkWonen is niet alleen belangrijk voor de bouw van deze woningen, maar ook voor het verhuursysteem dat garandeert dat de (nieuwbouw)woningen voor langere tijd beschikbaar zijn en blijven voor deze doelgroep.

Er bestaat verschil van inzicht tussen de gemeente en KleurrijkWonen of de hierboven genoemde target wel gehaald wordt. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat de projectontwikkelaar en bouwbedrijf Heijmans de bouw van sociale huurwoningen in Parijsch voor zich uitgeschoven hebben omdat aan deze woningen minder te verdienen valt. Dit resulteert (tijdelijk) in een lager percentage sociale huurwoningen. Als het aandeel sociale huurwoningen in de nog te bebouwen deelgebieden hoger is dan in de reeds bebouwde deelgebieden dan wordt het streefpercentage wel gehaald.

KleurrijkWonen verhuurt 80% van hun woningen aan reguliere woningzoekenden met een laag inkomen. De overige 20% wordt verhuurd aan speciale doelgroepen. Hierbij gaat het om statushouders, mensen met een urgentieverklaring of mensen met een gecombineerde woon-zorg vraag.

Woongaard is het systeem waarin woningzoekenden zich voor een woning van KleurrijkWonen kunnen inschrijven. In de eerste helft van 2021 stonden er gemiddeld 777 woningzoekenden in Culemborg ingeschreven. Van deze groep komt 75% (583 woningzoekenden) uit Culemborg zelf. De gemiddelde inschrijftijd voor een woningzoekende bedraagt ongeveer 7 jaar, terwijl de actieve zoekers in 1,7 jaar voor een woning in aanmerking komen. Hiertegenover deze vraag naar huurwoning staat het aanbod ervan. In

[8] Woonvisie 2017 – 2026 p. 11

2020 werden via KleurrijkWonen 222 woningen aangeboden. Dat is 6,5% van alle woningen van de corporatie. Per woning die vrijkwam ontving de corporatie gemiddeld 120 reacties.

De gemeente maakt prestatieafspraken met KleurrijkWonen en de Huurders Belangen Vereniging (HBV) Culemborg over (de verdeling van) Sociale huur- en Sociale koopwoningen. Deze afspraken zijn gebaseerd op de Woonvisie 2017 – 2026 en worden telkens voor een periode van vijf jaar gemaakt. Per jaar worden de afspraken SMART gemaakt in een uitvoeringsprogramma. De huidige prestatieafspraken zijn gemaakt voor de periode 2019 – 2023. Deze afspraken vallen in de volgende categorieën:

- Betaalbaarheid en beschikbaarheid van passende huurwoningen. Hierbij gaat het om de huurprijzen, de toewijzing van woningen en doorstroming. Ook gaat het om de huisvesting van statushouders en (het minimaliseren van) ontruimingen;
- Investeringen, differentiatie en kwaliteit. Hierbij gaat het om nieuwbouw (netto 150 woningen) en herstructurering van de woningvoorraad;
- Wonen en zorg en bijzondere doelgroepen. Hierbij gaat het om het vergroten van de toegankelijkheid van bestaande woningen in het kader van de vergrijzing en de huisvesting van kwetsbare doelgroepen;
- Duurzaamheid: de ambitie Culemborg energieneutraal in 2040 wordt doorvertaald naar de sociale huurwoningvoorraad;
- Leefbaarheid: de gemeente en de corporatie zetten zich samen in voor leefbaarheid in de wijken.

In 2022 worden nieuwe prestatieafspraken voor de volgende periode van vijf jaar voorbereid. Deze nieuwe afspraken zijn een belangrijk instrument voor de gemeente om de woonmarkt voor Culemborgers te beïnvloeden.

De corporatie is over het algemeen tevreden over de samenwerking met de gemeente. Wel wordt gesteld dat de ambities sterk zijn gericht op de korte termijn, waarbij sommige van die ambities, vaak politiek gedreven, blijven hangen in de planfase. De corporatie pleit daarom voor meer focus in beleid en uitvoering op basis van een lange termijnvisie.

5.3.2 Gecombineerde woon-zorg vraag

Sinds de decentralisaties in het Sociaal Domein in 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdzorg. Het sociaal domein heeft een directe relatie met wonen, denk bijvoorbeeld aan noodopvang en beschermd wonen, maar ook de opvang van dak- en thuislozen.

De krapte op de woningmarkt heeft directe gevolgen voor Culemborgers met een acute woon-zorg vraag. KleurrijkWonen stelt een percentage van de vrijkomende woningen beschikbaar, maar vanwege de geringe doorstroming is het aantal woningen dat vrijkomt onvoldoende. Dat heeft grote invloed op het welzijn van deze mensen; voor velen in deze doelgroepen is een vaste woning immers een basisvoorwaarde voor stabiliteit. Ook voor de gemeente heeft dit negatieve gevolgen. Deze mensen maken immers langer gebruik van een zorgvoorziening dan strikt noodzakelijk. Dit drijft de zorgkosten van de gemeente verder op.

Vanuit de gemeente is recent onderzoek gedaan naar bijzondere doelgroepen, en het aantal mensen in die groepen met een acute huisvestingsvraag. Het aantal jongeren met een acute huisvestingsvraag wordt op 20 à 25 personen geschat. Bij de categorie mensen die in aanmerking komen voor beschermd wonen, gaat het om een acute vraag van ongeveer 10 personen. Over het algemeen slaagt de gemeente er nog steeds in om mensen met een acute vraag te plaatsen, maar dit gaat wel steeds moeilijker. Over de volle breedte zijn er te weinig huisvestingsmogelijkheden. Een negatief bijeffect is dat mensen ook niet kunnen uitstromen uit bijvoorbeeld een beschermd wonen voorziening omdat er simpelweg geen passende woning beschikbaar is. Thans maakt de gemeente daarom in regionaal verband afspraken over de capaciteit voor beschermd wonen. Vanwege het zogenaamde waterbed effect is het belangrijk dat dit in regionaal verband gebeurt. Omdat Culemborg in vergelijking met andere gemeenten in de regio relatief veel beschermd wonen plekken heeft, levert dit geen grote extra opgave op.

5.3.3 Starters

Culemborgse starters die op zoek zijn naar een koopwoning hebben het moeilijk op de woningmarkt. De schaarste aan (koop)woningen zorgt in combinatie met de lage hypotheekrente tot een prijsstijging van ongeveer 30%. Dit is vooral een probleem voor starters; zij kunnen immers geen overwaarde investeren in hun nieuwe woning, waardoor een koopwoning voor deze groep nagenoeg onbereikbaar is geworden. Als gevolg hiervan blijven starters langer thuis wonen of vergroten zij hun zoekgebied en vertrekken zijn uit Culemborg.

De gemeente heeft geen directe mogelijkheden om nieuwbouwwoningen toe te wijzen aan Culemborgse starters. Wel zijn er faciliteiten beschikbaar om het starters makkelijker te maken. Eén van deze faciliteiten is de zogenaamde starterslening die de gemeente in samenwerking met de provincie Gelderland zou kunnen bieden. Daarnaast kan de gemeente in nieuwbouwplannen afspraken maken met projectontwikkelaars over de bouw van starterswoningen en de toewijzing daarvan.

Specifiek beleid voor huurstarters moet in de woonvisie verankerd zijn. In deze visie staat dat de gemeente op basis van de Huisvestingswet van 2014 een huisvestingsverordening kan vaststellen waarmee gestuurd kan worden bij de woonruimteverdeling. ´Sturing door middel van een Huisvestingsverordening is alleen mogelijk als de gemeente kan aantonen dat er sprake is van schaarste en dat deze schaarste leidt tot onevenwichtige en onevenredige effecten. Aangezien er momenteel geen sprake is van schaarste zoals bedoeld in de wet, zal er op korte termijn dan ook geen huisvestingsverordening worden vastgesteld in Culemborg[9].´

Inmiddels is wel sprake van schaarste aan woningen voor starters. Bovendien wordt de Huisvestingswet aangepast zodat de gemeente extra mogelijkheden heeft om woningen toe te wijzen aan ´eigen´ starters op de woningmarkt.

[9] Woonvisie Culemborg 2017 – 2026 p. 7/8

6. De gemeenteraad en het Woonbeleid

De raad is actief betrokken bij het woonbeleid in de gemeente. Dat doet recht aan het maatschappelijk belang van dit beleidsterrein. Zo wordt de raad structureel in stelling gebracht als het gaat om het vaststellen van de kaderstellende documenten ten aanzien van het woonbeleid. Hierbij gaat het om documenten als de Woonvisie 2017 – 2026, de startnotitie Woningbouwopgave in februari 2021 en de Startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek naar de herontwikkeling van de Stationsomgeving.

De raad heeft ook op cruciale momenten bij de kaderstelling een belangrijke rol gespeeld:

Debat woonvisie (26 januari 2017)

Verschillende partijen vragen extra aandacht voor de onderkant van de woningmarkt. Er moeten concrete kaders gesteld worden aan de toevoeging van sociale huurwoningen aan de woningvoorraad. Ook wordt er aandacht gevraagd voor doorstroming binnen de gemeente door goedkope koopwoningen toe te wijzen aan eigen inwoners.

Ook in de aanpak van probleemwijken schiet de woonvisie tekort volgens verschillende partijen. De wens om de visie aan te vullen met concrete projecten voor deze wijken wordt geuit.

Kwaliteitsverbetering Parijsch (8 april 2019)

De gemeenteraad heeft op 8 april 2019 aangegeven op welke punten zij kwaliteitsverbetering wil zien in de verdere ontwikkeling van Parijsch Zuid. Hierbij gaat het om meer groen en speelvoorzieningen. De norm ten aanzien van duurzaamheid dient volgens de raad gehandhaafd te worden. Er mogen meer huizen gebouwd worden, maar daar moet dan ook meer groen tegenover staan. Als dit om een andere parkeernorm vraagt, moet dat mogelijk zijn. Ten slotte vraagt de raad ook aandacht voor andersoortige woningen dan dure ´twee onder éénkappers´. Ook voor starters, ouderen en één tot tweepersoons huishoudens moet gebouwd worden.

Motie betaalbaar, groen en passend wonen realiseren in Culemborg (19 december 2019)

In deze raadsvergadering hebben de fracties van GroenLinks, PvdA, CvN, CC en D66 opgeroepen om meer te doen aan de realisatie van betaalbare woningen. Er zou op verschillende kleinschalige locaties geëxperimenteerd moeten worden met alternatieve woonvormen waarbij ruimte is voor bewonersinitiatieven. De raad verzoekt daarom het college om werk te maken van het aanbod van goedkope huur- en koopwoningen en initiatieven uit de samenleving voor ondersteuning van vernieuwende kleinschalige woonvormen actief te begeleiden.

Deze aanvullende door de raad gestelde beleidskaders doen een relatief groot beroep op de beperkte ambtelijke capaciteit van de gemeentelijke organisatie. Kleinschalige woonprojecten als bijvoorbeeld de tiny houses die in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap ontwikkeld worden vragen om intensieve begeleiding van de gemeente.

7. Beantwoorden op de onderzoeksvragen

Na de beschrijving van de algemene ontwikkelingen op de woningmarkt, de ontwikkeling van het woonbeleid in Culemborg en de rol die de gemeenteraad speelt in dit domein, worden hieronder de onderzoeksvragen beantwoord.

1. ***Wat zijn de algemene doelstellingen en ambities van de gemeente Culemborg met betrekking tot het woonbeleid?***
   De algemene doelstellingen van woonbeleid van de gemeente Culemborg zijn verwoord in de Woonvisie 2017-2026. De gemeente verwacht in deze periode met nieuwbouwwoningen in de woonbehoefte te voorzien. Tot 2030 worden er in Culemborg tussen 1.250 en 2.000 nieuwe woningen gebouwd. Met dit laatste aantal zouden vraag en aanbod in evenwicht zijn.
   In de visie worden ook eisen aan de woningen gesteld. Zo moeten er voldoende betaalbare woningen zijn en moet er duurzaam gebouwd worden. Betaalbare woningen worden gebouwd voor specifieke doelgroepen als mensen met een laag inkomen, statushouders en inwoners met een gecombineerde woon-zorgbehoefte. Tussen 25 en 30% van de nieuwbouwwoningen in Culemborg moet geschikt zijn voor mensen met een laag inkomen en/of een specifieke doelgroep.
   Culemborg streeft naar gemengde wijken met een goede leefbaarheid. Dat betekent dat er ruimte is voor groen, differentiatie in bebouwing en gemengde bewoning in de wijken. Een ander speerpunt is doorstroming. Dit is noodzakelijk om (eigen) woningzoekenden een passende woning te kunnen bieden.

   Ondanks het volle woningbouwprogramma moet er nog ruimte overblijven voor nieuwe (particuliere) initiatieven die een toegevoegde waarde hebben op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, de oplossing van een specifiek ruimtelijk knelpunt of omdat er veel vraag is.

   De Woonvisie is op een aantal punten inmiddels gedateerd en is daarom aan herijking toe. Zo wordt er in de visie nog gesproken over een voorzichtig herstel van de crisis, terwijl de woningmarkt oververhit is. Door de prijsstijging van woningen zijn ook de bedragen die in de visie genoemd worden niet meer van deze tijd. Goedkope woningen van € 170.000,- worden niet meer gebouwd. Aan het herijkingsproces wordt inmiddels gewerkt conform de Startnotitie Woningbouwopgave waarover de gemeenteraad in februari 2021 een besluit heeft genomen. In deze notitie wordt een koppeling gemaakt tussen de woonvisie en de Omgevingsvisie die in het kader van de Omgevingswet opgesteld moet worden. Die Omgevingsvisie moet zorgvuldig met betrokkenheid van inwoners van de gemeente worden vastgesteld. Verwacht wordt dat dit proces, waarin opnieuw een woningbehoefteonderzoek zal worden uitgevoerd, ongeveer anderhalf jaar in beslag neemt. Gesteld wordt dat in de lopende projecten in deze periode de bouw van nieuwbouwwoningen gewoon doorgaat.

De ambities en doelstellingen van het beleid zijn door de woningcrisis niet significant gewijzigd. Er worden geen extra inspanning gedaan om op korte termijn extra woningen aan de voorraad toe te voegen. Continuïteit in productie van woningen wordt belangrijker geacht dan meebewegen met de ontwikkelingen in de woningmarkt.

2. ***Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan die doelstellingen en ambities?***
De gemeente bouwt zelf geen woningen, maar stelt de kaders vast waarbinnen woningen gebouwd mogen worden. Voor de invulling van de doelstellingen en ambities van het woonbeleid werkt de gemeente samen met verschillende partijen; bouwbedrijven projectontwikkelaars, de woningcorporatie, bewoners en medeoverheden.
Een belangrijke partij is de woningcorporatie KleurrijkWonen. Deze corporatie heeft ongeveer 3400 huurwoningen in Culemborg in bezit en verhuurt deze aan inwoners met een laag inkomen. De gemeente en de corporatie maken zogeheten prestatieafspraken over aantallen woningen en de toewijzing ervan aan speciale doelgroepen. Ook worden er prestatieafspraken gemaakt over de verduurzaming van de woningvoorraad.
Op regioniveau stemt Culemborg het woonbeleid af de overige gemeenten in Rivierenland. Hiervoor is een regionale woonvisie ontwikkeld die voor een belangrijk deel in het verlengde ligt van de eigen woonvisie van de gemeente. Met name als het gaat om de combinatie wonen en zorg worden er op regionaal niveau afspraken gemaakt over de verdeling van capaciteit en beschikbaarheid van woningen.
Voor de ontwikkeling van Parijsch is een Commanditaire Vennootschap (CV) opgericht met projectontwikkelaar Mourik in Groot Ammers. De meeste nieuwbouwwoningen in Parijsch worden gebouwd door Heijmans. Omdat de wensen van de gemeente ten aanzien van de bouw in Parijsch waren veranderd, heeft het college de overeenkomst met Mourik opengebroken. Nu is er meer ruimte voor groen en een grotere verscheidenheid aan woonvormen, waardoor er ook voor woningzoekenden met een laag inkomen meer mogelijkheden in deze wijk zijn.

Parijsch is verreweg de grootste woningbouwlocatie in de gemeente Culemborg. Van de 2.000 woningen die er tot 2030 nodig zijn, worden er 633[10] in Parijsch gebouwd. Naast Parijsch beschikt de gemeente over een aantal kleinere locaties, waarbij in de meeste gevallen de grond geen gemeentelijk eigendom is. Alle locaties zijn volledig ‘in beeld’ bij de gemeente en voor een aantal zijn er concrete bouwplannen. Het is echter niet de verwachting dat deze op korte termijn gerealiseerd worden.
Dat laatste geldt ook voor de Spoorzone. Er zijn plannen voor de herinrichting van het gebied rond het station waarbij er tussen 1.500 en 2.000 woningen worden gebouwd. Ten tijde van het onderzoek heeft het Rijk de subsidieaanvraag goedgekeurd, die de gemeente in samenwerking met de provincie Gelderland heeft ingediend in het kader van de derde aanvraagronde in de Woningbouwimpuls van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betekent dat de gemeente bijna € 10 miljoen subsidie ontvangt van het Rijk en de provincie om woningen te bouwen. Deze woningen zouden

[10] Peildatum januari 2022. Er ligt een voorstel bij de gemeenteraad om dit aantal van 633 woningen op te hogen naar 740 woningen.

voor 50% in de categorie betaalbaar[11] vallen (sociale huurwoningen, middenhuur en betaalbare koopwoningen). De subsidie zorgt ook voor een versnelling van de bouw. Aanvankelijk was voorzien dat de eerste woningen in 2029 opgeleverd zouden worden, maar dat zou nu aanzienlijk sneller kunnen. Met woningbouw in de Spoorzone zet de gemeente een belangrijke stap in de realisatie van de woningbouwambities.

Het is duidelijk dat de gemeente veel ambities heeft op dit beleidsterrein. Om deze ambities te verwezenlijken is slechts beperkte ambtelijke capaciteit beschikbaar. De gemeente beschikt over één beleidsambtenaar wonen, twee eigen projectleiders en drie externe projectleiders die de praktische begeleiding van de bouw vanuit de gemeente verzorgen. Voor de herijking van de woonvisie in samenhang met de Omgevingsvisie is hiernaast tijdelijk een programmamanager aangesteld. In de interviews is verschillende keren genoemd dat deze capaciteit onvoldoende is om alle woningbouwambities te verwezenlijken.

3. ***Welke resultaten heeft de gemeente tot nu toe met het woonbeleid behaald? Welke lessen zijn daaruit getrokken?***

Een belangrijke doelstelling van de gemeente is dat er tot 2030 jaarlijks 125 tot 200 woningen aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Naar verwachting gaat de gemeente deze doelstelling met de bouwplannen voor de komende jaren in Parijsch halen.
Culemborg wil ruimte bieden aan verscheidenheid in woonvormen. Ook hier zijn resultaten geboekt. Culemborg stimuleert Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) dat heeft geleid tot de bouw van zogenaamde tiny houses op twee verschillende locaties in de gemeente. Ook in Parijsch is er ruimte voor verschillende woonvormen. Zo zijn er kavels waar bewoners hun eigen woning mogen bouwen en is er een kavel beschikbaar voor natuurwoningen, die volledig zelfvoorzienend zijn.
Ook op het gebied van leefbaarheid zijn resultaten behaald. De gemeente heeft de samenwerkingsovereenkomst met Mourik in de CV Parijsch opengebroken waardoor er meer ruimte voor groen is en er meer speelvoorzieningen zijn in deze wijk.
Ook zijn de eerste resultaten geboekt met de transformatie van leegstaande kantoorpanden tot woningen. Kantoorpanden lenen zich voor verbouwingen tot appartementen, al dan niet voor tijdelijke bewoning. Dit heeft veel voordelen. Zo worden er relatief snel woningen aan de voorraad toegevoegd en is een belangrijk deel van de infrastructuur als bijvoorbeeld parkeerplaatsen al aanwezig. Wel moet het bestemmingsplan worden aangepast omdat de bestemming van het pand wijzigt. Aangetekend wordt dat er slechts enkele kantoorpanden zijn in de gemeente die zich lenen voor transformatie naar woningen. En als belangrijke voorwaarde wordt genoemd dat de eigenaar mee moet werken. Is dat niet het geval, dan is transformatie niet aan de orde.

[11] Hierbij worden andere prijsgrenzen gebruikt dan in de Woonvisie.

4. ***Voert de gemeente beleid om vraag vanuit de eigen gemeenschap en het aanbod in balans te houden? Zo ja, hoe wordt daar invulling aan gegeven?***
   De belangrijkste prioriteit van de gemeente is continuïteit in de bouwproductie. Met het vergroten van de woningvoorraad zijn er meer mogelijkheden voor doorstroming in de gemeente, waardoor ook Culemborgse woningzoekenden de mogelijkheid hebben om een nieuwe woning te vinden. Er is over de hele linie van de woningmarkt, van sociale huurwoningen tot dure koopwoningen, zoveel vraag dat de markt op slot zit. Ook wanneer de geplande productie aan woningen wordt gerealiseerd is er nog te weinig doorstroming. De gemeente kan zich niet direct bemoeien met de toewijzing van woningen aan eigen inwoners. Dit staat immers op gespannen voet met het recht op vrije vestiging. Wel kan de gemeente afspraken maken met private partijen en de woningcorporatie voor de bouw van woningen voor specifieke doelgroepen. Om de doorstroming te bevorderen, kunnen er bijvoorbeeld meer appartementencomplexen voor senioren gebouwd worden. Via ´zachte instrumenten´ als bijvoorbeeld communicatie, kunnen senioren ´verleid´ worden om zich hier te gaan vestigen. De woning die zij achterlaten komt dan vrij voor een gezin. De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen. Die maakt het mogelijk om in te grijpen in de verdeling van sociale huurwoningen en om maximaal 25% van de vrijkomende sociale huurwoningen met voorrang te kunnen toewijzen aan woningzoekenden die economisch of maatschappelijk zijn gebonden aan de gemeente. Culemborg heeft geen huisvestingsverordening vastgesteld en kan dus geen gebruik maken van deze bevoegdheid. In prestatieafspraken met de corporatie mogen geen toewijzingsregels worden opgenomen omdat die regels uitsluitend in een (huisvestings)verordening mogen staan. Wel kan de gemeente in de prestatieafspraken afspraken maken dat het aandeel sociale huurwoningen in de totale woningproductie omhoog moet om in dit marktsegment doorstroming te bevorderen en mogelijkheden voor huurstarters te vergroten.

5. ***Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de ontwikkelingen in het woonbeleid van de gemeente?***
   De raad wordt regelmatig geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het woonbeleid. Belangrijke kaderstellende documenten als bijvoorbeeld de Woonvisie, de startnotitie Woningbouwopgave en de Startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek voor de ontwikkeling van de stationsomgeving worden door de raad vastgesteld. Vervolgens wordt de raad periodiek in de vorm van informatienotities geïnformeerd over de voortgang van de plannen. Ook komt het thema regelmatig terug in beeldvormende raadsvergaderingen waar er ruimte is voor presentaties van externe partijen. Zo heeft KleurrijkWonen op 27 september 2021 een presentatie gegeven over (de uitwerking van) hun beleid, de visie op de prestatieafspraken en de rol van de gemeente.

6. ***Welke sturende en controlerende verantwoordelijkheden heeft de gemeenteraad als het gaat om het woonbeleid? Op welke wijze wordt de raad in staat gesteld om deze verantwoordelijkheden waar te maken?***

Wonen is, zeker in deze tijd waarin gesproken wordt van een wooncrisis, een belangrijk maatschappelijk thema, waarin de raad intrinsiek geïnteresseerd is. De raad speelt (en speelde) dan ook een actieve rol in dit beleidsterrein.
In deze rol is de raad met name gericht op het stimuleren van diversiteit van het woningaanbod, het vergroten van de leefbaarheid door bijvoorbeeld voor meer groen te pleiten in Parijsch en de bouw van (meer) sociale huurwoningen. Gesteld kan worden dat er op verzoek van de raad meer aandacht is gekomen voor maatwerk. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van enkele kleinschalige locaties met Collectief Particulier Opdrachtgeverschap.

Ook in Parijsch heeft de gemeenteraad, met de motie ‘Aandacht betaalbaar groen en passend wonen’ een belangrijke rol gespeeld. De bestaande kaders, vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Mourik, zijn aangepast. In de deelgebieden van Parijsch die nog ontwikkeld moeten worden is er meer ruimte voor groen en diversiteit in het aanbod van woningen.
De aandacht voor maatwerk vraagt relatief veel van de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor dit beleidsterrein. Deze capaciteit is zeer beperkt; er is één beleidsambtenaar en een beperkt aantal projectleiders werkzaam.

Bijlage A Geraadpleegde documenten

Nr.	Naam document
1	Woonvisie Culemborg 2017 -2026
2	Debatpunten debat Woonvisie Culemborg 2017 – 2026
3	Uitgangspunten voor Kwaliteitsverbetering Parijsch
4	Motie Betaalbaar groen en passend wonen realiseren in Culemborg
5	Informatienotitie Regionale Woonagenda Rivierenland 2020-2030
6	Raadsvoorstel Startnotitie Woningbouwopgave
7	Startnotitie Woningbouwopgave
8	Uitvoeringsagenda Wonen Culemborg
9	Startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek voor de ontwikkeling van de stationsomgeving
10	Basisprincipes voor de ontwikkeling van de stationsomgeving
11	Raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek herontwikkeling Stationsomgeving
12	Spoorzone Culemborg beeldkwaliteitplan
13	Provincie Gelderland - Actieplan Wonen 2020 – 2025 – Sneller, betaalbaar, flexibel
14	Prestatieafspraken Culemborg – KleurrijkWonen 2019 - 2023
15	Kleurrijk Wonen - Activiteitenoverzicht 2022 – 2026 gemeente Culemborg
16	Kleurrijk Wonen - Advies gelijk speelveld sociale woningbouw Culemborg
17	Ministerie van BZK - Staat van de Woningmarkt jaarrapportage 2021
18	VNG - inzet bouwen en wonen – maart 2021
19	VNG - Positionpaper BZK Wonen en Ruimte
20	Platform 31 - Starters op de woningmarkt – 34 maatregelen voor gemeenten om huur- en koopstarters te helpen

Bijlage B Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Tjapko van Dalen	Bestuurder KleurrijkWonen
Rik Lelkens	Adviseur Strategie Kleurrijk Wonen
Werner Konings	Beleidsmedewerker Wonen gemeente Culemborg
Ine van den Hurk	Programmamanager Wonen gemeente Culemborg
Maikel Jellema	Makelaar in Culemborg
Pim van Veen	Makelaar in Culemborg
Eveline Smit	Beleidsadviseur sociaal domein gemeente Culemborg
Monica Wigchers	Portefeuillehouder Wonen, College van B&W gemeente Culemborg