

An aerial photograph of Alphen aan den Rijn, showing a dense urban area with a grid-like street pattern, interspersed with green fields and a large body of water. The city is surrounded by agricultural land. The image is partially overlaid by a blue and green graphic at the bottom right.

# Bouwen aan een betere woningmarkt

*Sturen op een passend woningaanbod  
in Alphen aan den Rijn*

Onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie  
mei 2019

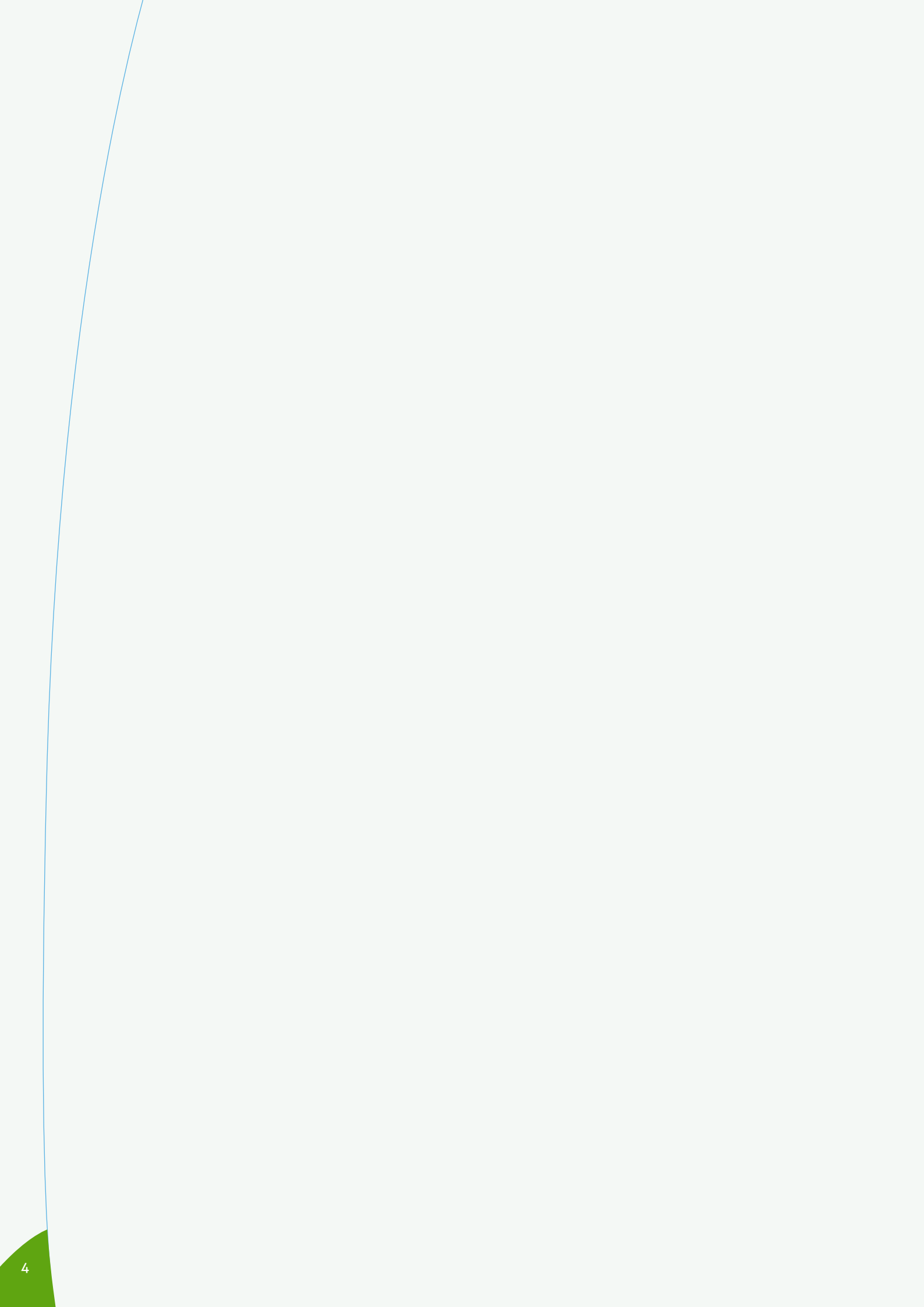
A white line-art graphic of a city skyline, consisting of various rectangular shapes of different heights, positioned above the green footer area.

Alphen aan den Rijn



# Inhoudsopgave

<b>1   Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Introductie	5
1.2 Wegwijzer Woningbouw	6
1.3 Onderzoeksvragen	7
1.4 Aanpak	8
1.5 Leeswijzer	8
<b>2   Stand van Zaken</b>	<b>9</b>
2.1 Demografie en doelgroep	9
2.2 Vraag en aanbod	10
2.3 Slaagkans	12
2.4 Doelgroepen	12
2.5 Toekomst	13
2.6 Samenvattend	13
<b>3   Visie gemeente Alphen aan den Rijn</b>	<b>15</b>
3.1 Structuurvisie Alphen aan den Rijn 2031	15
3.2 Nota Grondbeleid 2015-2019	15
3.3 De Alphense Woonagenda	15
3.4 Actieplan Spoedzoekers 2016-2019	16
3.5 De Regionale Woonagenda 2017	17
3.6 Coalitieakkoord 2018-2022: Groene stad met lef!	17
3.7 Programmabegrotingen (2018 en 2019)	17
3.8 Samenvattend	18
<b>4   Beleid en uitvoering</b>	<b>19</b>
4.1 Gevoerd beleid: wat doet de gemeente?	19
4.2 Aanpak probleem A: onevenwichtige verdeling van bestaand aanbod	19
4.3 Aanpak probleem B: gering aanbod voor de behoefte	21
4.4 Samenvattend	26
<b>5   Bevindingen</b>	<b>27</b>
5.1 Bespreking van de onderzoeksvragen	27
<b>6   Knelpunten en aanvullende instrumenten</b>	<b>31</b>
6.1 Herhaling knelpunten	31
6.2 Nog in te zetten instrumenten	31
6.3 Langetermijn- en gemeente overstijgend denken	36
6.4 Tenslotte	36
<b>Bijlage   Bronnen</b>	<b>39</b>





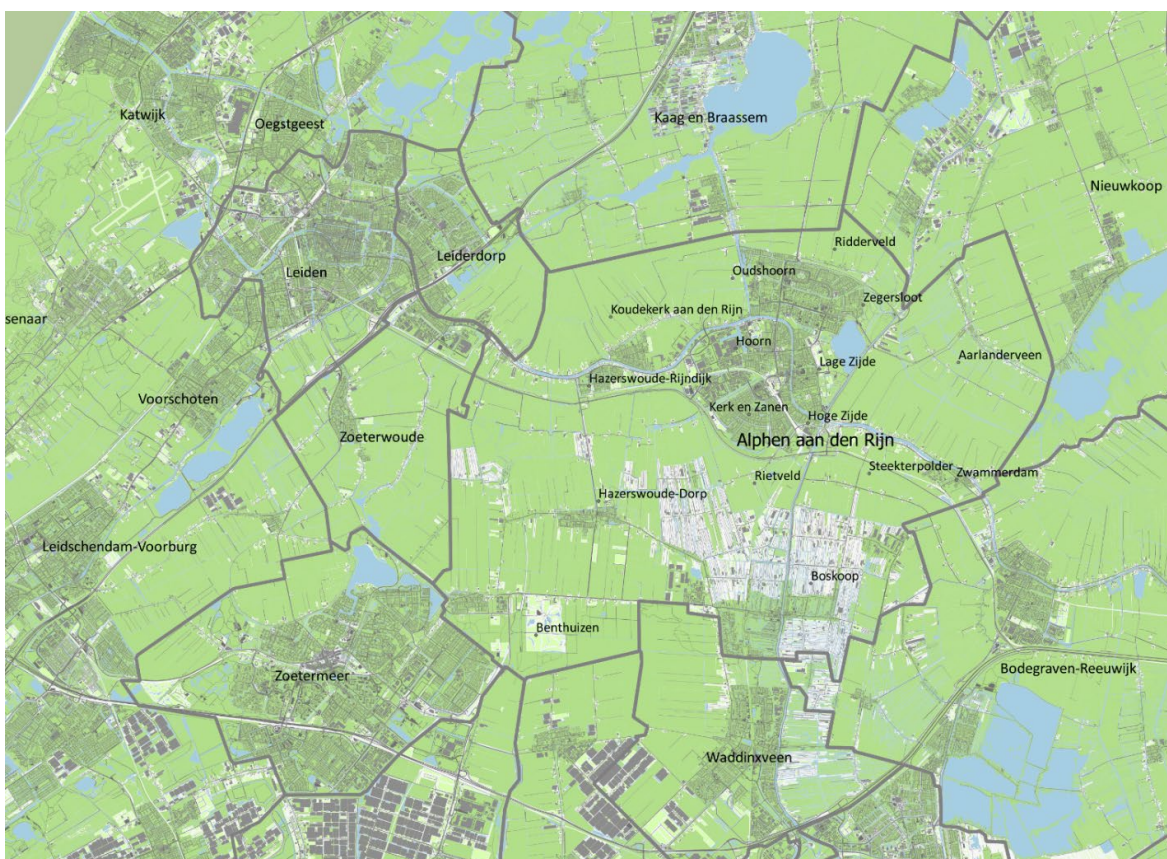
# 1 | Inleiding

## 1.1 Introductie

De gemeente Alphen aan den Rijn bevindt zich – omringd door landschap – in het Groene Hart van Nederland, midden in de Randstad (figuur 1.1). Deze ligging maakt Alphen aan den Rijn een gewilde woonplaats voor meerdere doelgroepen met verschillende woonbehoeften. Mede hierdoor groeit de woningvraag in Alphen aan den Rijn al enige tijd sneller dan het aanbod.

Er wordt wel gebouwd, maar niet (snel) genoeg om de toenemende vraag bij te kunnen houden. De waarde en prijzen van woningen lopen op en woningen staan korter te koop. De slaagkans op een sociale huurwoning neemt af en de wachttijd loopt op. Om dit tegen te gaan, moeten er meer sociale huurwoningen bijkomen. Er is ook weinig doorstroom van inkomens- en leeftijdsgroepen. Doelgroepen die (nog) geen wooncarrière hebben, zijn hierdoor in het bijzonder gedupeerd.

Figuur 1.1 Alphen aan den Rijn en omgeving



Kaartgegevens: Top10NL (2016) en CBS (2018), in beeld gebracht door Regioplan BV met QGIS

De gemeenten en de provincie Zuid-Holland zetten zich in om het Groene Hart groen te houden. De consequentie hiervan is dat Alphen aan den Rijn amper gebruik kan maken van uitleglocaties voor nieuwbouw, waardoor de woningvoorraad beperkt kan toenemen: in 2025 zijn de inbreidingslocaties

waarschijnlijk uitgeput. Daarbij komt dat veel inwoners van Alphen aan den Rijn behoefte hebben aan grondgebonden eengezinswoningen in de buurt van goede voorzieningen. Dit type woningen neemt meer ruimte in beslag dan bijvoorbeeld appartementen. De gemeenteraad heeft daarom in de raadsvergadering van 31 januari 2019 toestemming gegeven om drie toekomstige woningbouwlocaties buiten de huidige contouren van Alphen-stad te onderzoeken.

Wat kan de raad nog meer doen om te sturen op een beter functionerende woningmarkt? Om antwoord te geven op deze vraag, heeft de rekenkamercommissie (RKC) van Alphen aan den Rijn de mogelijke instrumenten van de gemeente en de gemeenteraad laten onderzoeken. De bevindingen worden in dit rapport gepresenteerd.

## 1.2 Wegwijzer Woningbouw

De RKC heeft op 26 april 2018 een Wegwijzer Woningbouw aangeboden aan de gemeenteraad. Hierin wordt de visie van de RKC op het gemeentelijke woningmarktbeleid uiteengezet. De RKC signaleerde een toenemende krapte op de lokale en regionale woningmarkt en formuleerde de volgende vijf lokale opgaven:

1. Match tussen vraag en aanbod in de stad (kwalitatief en kwantitatief). In Alphen aan den Rijn is er veel vraag naar woningen van mensen die van buiten de gemeente komen. Ook sluiten vraag en aanbod op de lokale woningmarkt niet op elkaar aan.
2. Dorpse karakter en vitaliteit van de dorpen behouden en versterken. De oude dorpskernen hebben een andere identiteit dan de urbane gebieden in de gemeente. Ondanks de toenemende verstedelijking en vraag naar woningen moet het dorpse karakter van de buitengebieden en kernen behouden blijven, evenals het omliggende groen.
3. Levensloopbestendige woningen. Niet alleen de hoeveelheid woningen is een punt van aandacht, ook de kwaliteit van de bestaande en nieuwe woningvoorraad is onderdeel van discussie volgens de RKC. Woningen moeten in toenemende mate levensloopbestendig zijn. Dit vraagt om renovatie van bestaande woningen enerzijds en om strategische woningbouw anderzijds.
4. Duurzame en energiezuinige woningvoorraad. De nieuwe én bestaande woningvoorraad moet duurzaam en energiezuinig worden. Omdat het percentage nieuwbouw beperkt blijft vanwege de schaarse uitbreidruimte betekent dit dat er voornamelijk moet worden gekeken naar het verduurzamen van bestaande woningen, hetgeen moeilijker te bewerkstelligen is.
5. Benutten en/of transformeren van bestaande (woon)bebouwing.

Op basis hiervan formuleerde de RKC vijf aandachtspunten voor de raadsperiode 2018-2022:

1. ruimte voor verstedelijking is beperkt, zoek naar alternatieven;
2. gemeente moet positie bepalen bij uitbreiding;
3. stimuleer betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen;
4. breng sociale woningvoorraad in beweging;
5. maak werk van verduurzaming.

Om de raad te ondersteunen bij zijn controlerende en kaderstellende rol wat betreft het beleid op deze opgaven en aandachtspunten, heeft de RKC Alphen aan den Rijn onderzoek laten uitvoeren naar de instrumenten die de raad hierbij tot zijn beschikking heeft.

### 1.3 Onderzoeksvragen

In 2017 inventariseerde de Rekenkamer Metropool Amsterdam in het rapport Evenwichtig woningaanbod 65 mogelijke instrumenten die op gemeenteniveau kunnen worden ingezet om problemen op de woningmarkt aan te pakken. Voor het onderhavig onderzoek zijn deze instrumenten nader onderzocht om te bezien of ze van pas kunnen komen in Alphen aan den Rijn.

Met dit onderzoek wil de RKC de raad inzichten meegeven over het beleid op de woningmarkt. Hierbij staat centraal:

- wat de belangrijkste instrumenten zijn die in Alphen aan den Rijn worden ingezet om de woningmarkt te beïnvloeden;
- welke instrumenten verder/beter kunnen worden ingezet en hoe de gemeenteraad daarop kan sturen.

De woningmarkt van Alphen aan den Rijn wordt beïnvloed door regionale ontwikkelingen en door de ontwikkeling van de economie en de arbeidsmarkt. De woningopgave valt bovendien samen met een aantal andere maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld het beperken van klimaatverandering (de woningvoorraad moet worden verduurzaamd) en de extramuralisering van de zorg (mensen moeten langer zelfstandig blijven wonen). Deze ontwikkelingen komen in dit rapport zijdelings ter sprake. De focus van de vraagstelling – en daarmee van dit rapport – ligt echter op maatregelen die kunnen bijdragen aan het oplossen van het tekort aan woningen in Alphen aan den Rijn.

Om de raad te informeren over bruikbare instrumenten, verzamelden we kennis over de situatie en het beleid op de woningmarkt in Alphen aan den Rijn. We hebben dit gedaan aan de hand van de volgende vragen:

#### *Stand van zaken*

- Hoe is de situatie op de Alphense woningmarkt te karakteriseren? Hoe verhouden zich vraag en aanbod? Waar (bij welke categorieën) doen zich knelpunten voor of dreigen knelpunten in de toekomst?

#### *Beleid*

- Welke beleidsmatige keuzes heeft de gemeente Alphen aan den Rijn gemaakt wat betreft woningaanbod in de afgelopen drie jaar (van 2015 tot en met 2018)?
- Welke verschillende doelgroepen worden in het kader van woningaanbod onderscheiden?
- Welke maatregelen om te realiseren dat de verschillende doelgroepen passende woonruimte vinden, zijn in het beleid van de gemeente Alphen aan den Rijn terug te vinden?

#### *Uitvoering*

- In welke mate zijn de maatregelen effectief geweest in de zin dat de onderscheiden doelgroepen passende woonruimte hebben gevonden binnen de gemeente?
- Welke aanvullende maatregelen (zoals bijvoorbeeld door de Rekenkamer Metropool Amsterdam gevonden) kunnen (beter) worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren, ook met het oog op de toekomstige ontwikkelingen op de lokale woningmarkt?

## *1.4 Aanpak*

We hebben de lokale en regionale woningmarkt van Alphen aan den Rijn en omgeving geanalyseerd door middel van deskresearch en interviews. Daarbij is gekeken naar welke doelgroepen er in het beleid aan de orde zijn gekomen en in welke mate. Ook is gekeken naar de prestatieafspraken die zijn gemaakt met de lokale woningcorporaties en de concrete lopende projecten en plannen op het gebied van wonen en ruimtelijke inrichting, zoals beschreven in de Programmabegroting 2018 en zoals opgenomen in de planvoorraad. Daarnaast hebben we gekeken naar de beleidsmatige keuzes die Alphen aan den Rijn gemaakt heeft.

Vervolgens hebben we ons op de uitvoering gericht. In welke mate zijn maatregelen toegepast? We hebben het onderzoek afbakend door ons te richten op toepassingen die zijn ingezet sinds 2015. In gesprekken met beleidsmedewerkers op het terrein van wonen en grondbeleid in de gemeente Alphen aan den Rijn zijn we ingegaan op de toepassing en effectiviteit van de verschillende instrumenten.

In een verdiepende fase van het onderzoek is vervolgens nogmaals gesproken met drie beleidsambtenaren, de woningcorporaties WoonForte en Habeko, een ontwikkelaar en een aantal woningmarktexperts. In de bijlage is een overzicht toegevoegd met de gesprekspartners.

## *1.5 Leeswijzer*

In dit hoofdstuk bespreken we het doel, de vragen en de opzet van het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 2 bespreken we de stand van zaken in Alphen aan den Rijn wat betreft de demografie, vraag en aanbod en de verschillende te onderscheiden doelgroepen op de woningmarkt. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de visie- en beleidsdocumenten van de gemeente besproken. In hoofdstuk 4 gaan we in op de instrumenten die de gemeente tot nu toe heeft ingezet om te sturen op de woningmarkt.

Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van onze bevindingen. Hierbij worden de onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 6 geven we nader antwoord op de laatste onderzoeksvraag: Welke aanvullende maatregelen en instrumenten kunnen (beter) worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren, ook met het oog op de toekomstige ontwikkelingen op de lokale woningmarkt? We beschrijven een aantal aanvullende interventies met daarbij ook de rol van de gemeenteraad.



## 2 | Stand van Zaken

In dit hoofdstuk schetsen we de situatie op de Alphense woningmarkt. We beschrijven de aard en omvang van zowel de vraag naar woningen als het huidige en voorziene aanbod daarvan. Die beschrijving resulteert in een analyse van de huidige knelpunten op de lokale woningmarkt, die zijn samengevat in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. In de hierop volgende hoofdstukken richt de aandacht zich op de mogelijke oplossingen.

### 2.1 Demografie en doelgroep

Volgens het CBS wonen er in 2018 ruim honderdduizend mensen in Alphen aan den Rijn, verdeeld over ruim 47 duizend huishoudens. De prognoses van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn dat de bevolking van Alphen aan den Rijn blijft groeien (met 1.900 mensen tot 2024; daarna neemt de groei af en vanaf 2035 zet een daling in<sup>1</sup>. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in 2016 onderzoek door Companen laten uitvoeren naar de woningmarktopgave.<sup>2</sup> In dat onderzoek is gekeken naar de statistische gegevens van het CBS, de provincie Zuid-Holland en de regionale uitkomsten van Woningmarktonderzoek Nederland (WoON2015).

De meest recente inschatting van de woonbehoefte in de gemeente Alphen aan den Rijn is gebaseerd op de Regionale Woonagenda 2017<sup>3</sup>, ook uitgevoerd door onderzoeksbureau Companen. Hierin zijn de woningbehoefteraming (WBR) en bevolkingsprognose (BP) van de Provincie Zuid-Holland meegenomen.

Uit de onderzoeken blijkt dat de woningvraag in Alphen vooral lokaal is. Twee derde van de verhuisbewegingen vindt namelijk binnen de gemeente Alphen aan den Rijn plaats. Uiteraard zijn er ook nieuwe inwoners die ervoor kiezen zich in Alphen aan den Rijn te vestigen. De grootste instroom komt uit Nieuwkoop, Leiden en Den Haag. Daarnaast komen er veel mensen uit de omliggende gemeenten Kaag en Braassem, Zoetermeer en Bodegraven-Reeuwijk. Ook is Alphen aan den Rijn in toenemende mate in trek bij inwoners van steden als Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Gouda. In de memo Behoeft en plancapaciteit (2019)<sup>4</sup> van de gemeente is te lezen dat woningrealisatie in Alphen van den Rijn grote aantrekkingskracht heeft op mensen van buiten.

Ongeveer een kwart van alle inwoners van Alphen aan den Rijn is jonger dan twintig jaar. Ruim 18 procent is ouder dan 65. Volgens de prognoses van het CBS zal de grijze druk in Alphen aan den Rijn de komende jaren toenemen. De groep van 65-plussers zal tot 2040 groeien naar bijna 30 procent (figuur 2.1).

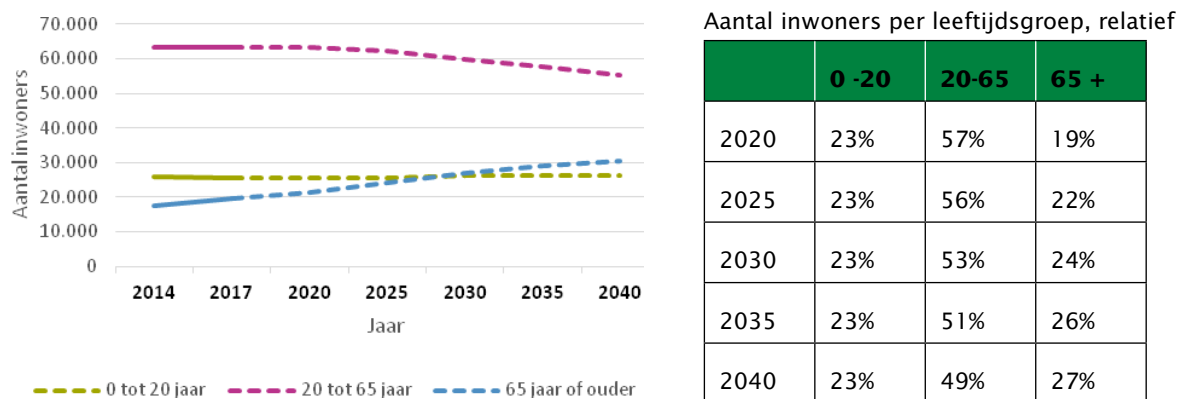
<sup>1</sup> PBL/CBS Regionale prognose 2016-2040: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/37/pbl-cbs-regionale-prognose-2016-2040>.

<sup>2</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn: Rapport marktonderbouwing afwegingskader, door Companen (2016).

<sup>3</sup> Companen (2018): Regionale Woonagenda 2017: 'Kwaliteit voor kwantiteit' Holland Rijnland, via: <https://hollandrijnland.nl/rwa/>.

<sup>4</sup> Memo Behoeft en plancapaciteit, Gemeente Alphen aan den Rijn, 18-01-2019.

Figuur 2.1 Prognose leeftijdsgroepen Alphen aan den Rijn 2014-2040

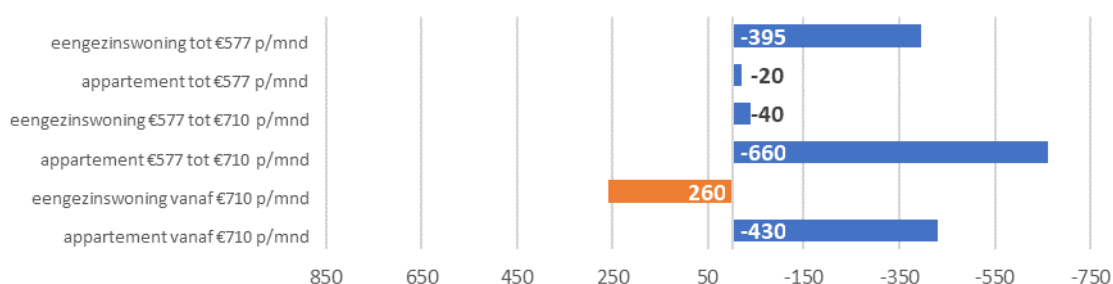


Bij de huishoudens in Alphen aan den Rijn is het suburbane woonmilieu (ook wel 'buiten-centrum woonmilieu' genoemd) het populairst. Dit woonmilieu kenmerkt zich door grondgebonden woningen in een rustige buurt in de directe nabijheid van stedelijke voorzieningen. De woningvoorraad bestaat voornamelijk uit rij/hoekwoningen en appartementen en in de kernen zijn wat meer tweekappers en vrijstaande woningen te vinden. Een kwart van de woningen in de gemeente Alphen aan den Rijn is een sociale huurwoning.

## 2.2 Vraag en aanbod

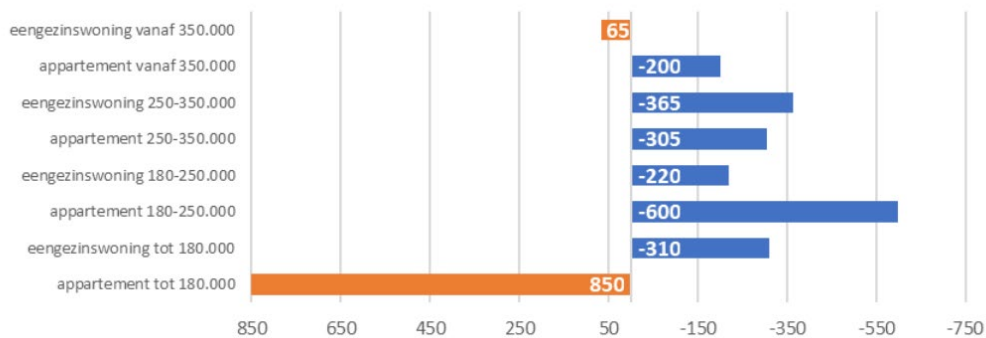
In het woningmarktonderzoek door Companen uit 2016 werd de verhouding tussen vraag en aanbod in beeld gebracht (figuren 2.2 en 2.3). Het model geeft duidelijk aan in welke categorieën de druk op de woningvoorraad zich voordeed.

Figuur 2.2 (Mis)match tussen vraag en aanbod huurwoningen



Figuur 2.3 (Mis)match tussen vraag en aanbod koopwoningen

Tekorten (-) en overschotten (+) aan koopwoningen in 2016



Bron: Rapport marktonderbouwing afwegingskader, door Companen (2016) – bewerkt door Regioplan

Uit de figuren wordt duidelijk dat het aanbod aan woningen in 2016 onvoldoende overeenkomt met de vraag. Er blijkt behoefte aan een betere spreiding over woningtypen, financieringscategorieën en prijsklassen.

#### Er werd voorzien in de vraag naar:

- goedkope koopappartementen (tot €180.000,-): hieraan is een overschot in de gemeente;
- koopwoningen vanaf €350.000,-;
- eengezins huurwoningen boven de huurtoeslaggrens (nu €720,42 per maand, in de grafiek: €710,-).

#### Er waren tekorten aan:

- eengezins huurwoningen en appartementen onder de huurtoeslaggrens (nu €720,42 per maand, in de grafiek: €710,-);
- huurappartementen boven de huurtoeslaggrens;
- eengezins koopwoningen tot €350.000,- (prijsniveau 2016);
- koopappartementen, vooral in de prijscategorie €180.000,- tot €250.000,-.

Doordat de cijfers uit 2016 komen, kijken de aantallen en prijsniveaus af van het huidige beeld. De gemiddelde WOZ-waarde in Alphen aan den Rijn is tussen 2016 en 2018 gestegen van €214.000,- naar €231.000,-.<sup>5</sup> Ook is er bijgebouwd, waardoor de woningvoorraad is toegenomen (daarover in hoofdstuk 4.3 meer).

Volgens de Regionale woonagenda Holland Rijnland (2017) heeft de gemeente ruimte om op potentiële ontwikkellocaties te voldoen aan de vraag naar appartementen. In 2025 zijn de inbreidingslocaties echter uitgeput. Het voornaamste knelpunt op de kortere termijn in de woningopgave is dus het vinden van ruimte voor eengezinswoningen.

<sup>5</sup> Volgens CBS Statline (<https://tinyurl.com/y59nu8rr>). Alphen aan den Rijn ligt iets boven de Nederlandse gemiddelden voor die jaren: €209.000,- (2016) en €230.000,- (2018).

De gemeente stelt in de memo Behoeftte en plancapaciteit (2019)<sup>6</sup> uit te gaan van een totale behoefte van 4.560 woningen in de periode 2017-2040. In de planning zitten op dit moment 4.280 woningen, waarvan 2.100 nog onzeker<sup>7</sup> zijn (de onzekere plannen worden ook wel de 'zachte plannen' genoemd).

### 2.3 Slaagkans

De corporaties Habeko en WoonForte hebben samen de sociale woningopgave in kaart gebracht. De conclusie uit hun analyse is dat er 1.000 extra zelfstandige sociale huurwoningen beschikbaar moeten komen tot 2026, als men wil dat de inschrijftijd gemiddeld niet meer dan vijf jaar bedraagt. In de prestatieafspraken die de corporaties wordt de situatie in 2016 als nulmeting aangehouden. In Alphen aan den Rijn is de slaagkans tussen 2016 en 2017 afgenomen van 25 procent naar 19 procent en de wachttijd opgelopen van 5,4 naar 6,3 jaar. Dit komt doordat de doelgroep groeit en de doorstroming stagneert. Daarnaast neemt de druk toe door herstructurering van sociale huurwoningen, zoals in het Rode Dorp.<sup>8</sup>

Ggz-cliënten en andere inwoners in een sociaal kwetsbare situatie worden door veranderende regelgeving ook in toenemende mate in sociale huurwoningen gehuisvest. Om aan deze vraag voor de sociaal kwetsbare doelgroep te voldoen, moeten er in de gemeente Alphen aan den Rijn daarom ook nog zo'n 170 onzelfstandige sociale huurwoningen worden gerealiseerd in de periode 2019-2023.

### 2.4 Doelgroepen

In de documentanalyse, op de woningconferentie en in het Rapport marktonderbouwing afwegingskader (2016) van Companen worden verschillende woondoelgroepen voor Alphen aan den Rijn onderscheiden. We geven in het kort deze vier doelgroepen weer.

#### Doelgroep 1: Mensen die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning

Van de inwoners in Alphen aan den Rijn komt 29 procent op basis van hun inkomen in aanmerking voor een sociale huurwoning. Habeko en WoonForte benoemen in een concept woningbouwprogramma de vele gezichten van hun huurders: ouderen, vitale senioren, GGZ-cliënten, starters en jonge gezinnen. Door veranderende regelgeving worden meer doelgroepen in sociale huurwoningen gehuisvest (zie paragraaf 2.3). Daarnaast is er volgens Habeko en WoonForte een groeiende doelgroep met een vraag naar tijdelijke huisvesting: mensen van wie de relatie is gestrand.

#### Doelgroep 2: Koopstarters

Koopstarters zijn op zoek naar hun eerste huis. Een deel van deze groep heeft interesse in kleine appartementen en kan in Alphen aan den Rijn terecht. Voor het grootste gedeelte heeft deze groep koopstarters in deze gemeente echter interesse in een grondgebonden eengezinswoning. Aan dit type woning is een tekort. De woningen zijn niet vaak beschikbaar en ook de betaalbaarheid voor deze groep komt in het gedrang.

<sup>6</sup> Memo Behoeftte en plancapaciteit, Gemeente Alphen aan den Rijn, geen datum.

<sup>7</sup> In deze onzekere plannen is niet de capaciteit op uitleglocaties meegenomen die nu worden onderzocht, zie pagina 21

<sup>8</sup> Concept Woningbouwprogramma sociale huur Alphen aan den Rijn (2018).



### Doelgroep 3: Doorstromers op de koopwoningmarkt

Volgens het CBS woont ongeveer 63 procent van de Alphense huishoudens in een koopwoning, zowel gezinnen als kleinere een- en tweepersoonshuishoudens. Voor gezinnen met kinderen is de buitenruimte en omgeving van de woning vooral belangrijk. In deze groep doorstromers is er ook een beperkte behoefte aan vrije sector huur (voor de periode tussen verkoop en aankoop).

### Doelgroep 4: Senioren in een koopwoning

Ongeveer een vijfde van de bewoners van Alphen aan den Rijn is ouder dan 65 jaar. Een deel van deze groep woont in sociale huurwoningen en een deel woont in koopwoningen. De groep met een koopwoning in de gemeente Alphen aan den Rijn heeft een voorkeur voor ruime grondgebonden woningen met veel ruimte op de begane grond.

## 2.5 Toekomst

Er zijn verschillende ontwikkelingen die de vraag naar woningen in Alphen aan den Rijn, nu en in de toekomst, beïnvloeden:

- De woningmarkt in de Randstad is oververhit en ook de gemeenten rondom Alphen aan den Rijn kunnen niet voorzien in de woningbehoefte in de regio. Daardoor zijn nieuw gerealiseerde woningen ook aantrekkelijk voor mensen van buiten Alphen aan den Rijn. Meer realisatie zorgt zo tot op zekere hoogte voor een hoger migratiesaldo.
- Door inkomensdaling en door de toename van kwetsbare doelgroepen als statushouders, ouderen en mensen met een zorgvraag die zelfstandig blijven wonen, zijn er sinds 2009 steeds meer doelgroepen bijgekomen voor sociale huurwoningen. Hierdoor neemt de druk op de markt voor huurwoningen onder de huurtoeslaggrens (€720,42 per maand) toe.
- Oudere generaties senioren hebben een voorkeur voor huurwoningen, maar de toekomstige senioren wonen vaker in een eengezins koopwoning en blijven er langer wonen. De druk op het aanbod zal zich daardoor verplaatsen van sociale huurwoningen naar eengezins koopwoningen in de prijsklasse vanaf €250.000,-.
- Middeninkomens kiezen vaker en langer voor huren in plaats van kopen, deze groep gaat mogelijk gebruikmaken van vrije sector eengezins huurwoningen, waardoor het overschot hieraan wordt verminderd.

Deze ontwikkelingen samen zorgen ervoor dat Alphenaren in toenemende mate moeilijk aan een woning in de eigen gemeente kunnen komen. Er is sprake van instroom uit de regio. Dit kan leiden tot verdringing indien er niet meer passende woonruimte wordt gecreëerd.

## 2.6 Samenvattend

Naar aanleiding van de beschrijving van de woningmarkt in dit hoofdstuk, kunnen we de woningopgave van Alphen aan den Rijn samenvatten in een aantal knelpunten:

#### *Kwalitatief:*

- De gemeente heeft binnen de huidige contouren ruimte om de gewenste appartementen te realiseren, maar niet voor het realiseren van de grondgebonden eengezinswoningen waar behoefte aan is. Er is vooral behoefte aan 'suburbaan wonen'. Een suburbaan woonmilieu bestaat uit grondgebonden woningen in rustige buurten die geschikt zijn voor gezinnen met kinderen. Echter door het gebrek aan uitleglocaties kan de gemeente vooralsnog weinig sturen op de realisatie van dit type woningen.
- Er is weinig doorstroom van inkomens- en leeftijdsgroepen. Doelgroepen die (nog) geen wooncarrière hebben, krijgen hierdoor weinig kansen om een woning te bemachtigen.

#### *Kwantitatief:*

- De gemeente gaat uit van een behoefte van 4.560 woningen in de periode 2017-2040. In de planning zitten op dit moment 4.280 woningen, waarvan 2.100 nog onzeker zijn. Potentiële bouwcapaciteit buiten de rode contouren behoort (nog) niet tot de planvoorraad.
- De behoefte aan woningen in Alphen aan den Rijn groeit. Tekorten lopen nu al op, maar in 2025 zijn de inbreidingslocaties uitgeput. De gemeente zegt ruimte nodig te hebben voor de bouw van ruim 2.000 (eengezins)woningen tot 2040.
- Om de wachttijd voor een sociale huurwoning te beperken, moeten 1.000 extra zelfstandige sociale huurwoningen beschikbaar komen tot 2026. Daarnaast zijn er 170 onzelfstandige woningen nodig en een aantal complexen voor de maatschappelijke zorgdoelgroep.

## 3 | Visie gemeente Alphen aan den Rijn

In de voorgaande hoofdstukken hebben we aangegeven dat er zich problemen voordoen op de Alphense woningmarkt. De visie op het gemeentelijk woningmarktbeleid is vastgelegd in een aantal documenten. In dit hoofdstuk bespreken we deze in het kort en bezien we hoe de gemeente de tekorten op de woningmarkt denkt aan te pakken.

### 3.1 Structuurvisie Alphen aan den Rijn 2031

In 2013 is de Structuurvisie Alphen aan den Rijn 2031 gedeeltelijk door de gemeenteraad vastgesteld<sup>9</sup>. Hierin wordt de ruimtelijke visie op het Alphen aan den Rijn van de toekomst beschreven. Ook de in 2014 gefuseerde gemeenten Boskoop en Rijnwoude zijn daarin meegenomen.

De visie maakt een onderscheid tussen de 'intense stad' en het 'vitale dorp'. In de stad zou verdichting moeten plaatsvinden om ruimte te bieden aan een grote diversiteit aan woon-, winkel-, werk-, horeca-, cultuur- en groenvoorzieningen. In de kernen bieden ruime kavels mogelijkheden voor flexibele en alternatieve woonvormen, zoals woongroepen, generatie- of kangoeroewoningen (waarin meerdere gezinnen onder één dak wonen). In deze visie uit 2013 worden toenemende vergrijzing en ontgroening benoemd als grootste opgaven voor het woningaanbod en het voorzieningenniveau van Alphen aan den Rijn. In de visie wordt niet gesproken over de kwantitatieve aspecten van het wonen in de gemeente.

### 3.2 Nota Grondbeleid 2015-2019

Grondbeleid is een belangrijk sturingsmiddel voor gemeenten om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De vigerende nota is opgesteld om het grondbeleid van de in 2014 gefuseerde gemeenten te harmoniseren. In de nota worden veranderingen geconstateerd in de manier waarop gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Gewezen wordt op de noodzaak om hier ook met grondbeleid flexibel te kunnen inspelen. De opstelling van de gemeente zal per afzonderlijke situatie moeten kunnen verschillen en de nota spreekt zich dan ook uit voor een 'situationeel grondbeleid'. Een dergelijke aanpak sluit ook aan bij de in de structuurvisie gelegde nadruk op ruimte voor maatwerk. Per initiatief kan de gemeente een afweging maken welke vorm van grondbeleid ingezet wordt. Actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf de grond verwerft, is daarbij niet uitgesloten, maar wordt niet toegepast bij woningbouw. Uit de nota grondbeleid 2015-2019:

"De gemeente voert in principe alleen actief grondbeleid als de gemeente het initiatief neemt om haar maatschappelijke opgave te realiseren. Woningbouw is geen reden om actief grond te gaan verwerven."

### 3.3 De Alphense Woonagenda

De gemeenteraad stelt in 2016 de Alphense Woonagenda vast. Hierin staat een uitgewerkte visie op wonen tot 2025, uiteengezet in een aantal thema's:

- Wijken en kernen met identiteit. In dit document wordt de karakteristieke identiteit van de verschillende kernen en wijken benoemd en eveneens dat deze behouden dienen te blijven.
- Keuzemogelijkheden door variatie. De woonagenda benadrukt het doel om een ruime variatie aan

<sup>9</sup> StaatsCourant 31-07-2013

woningen te realiseren waar jong en oud kunnen blijven wonen en waarbij er mogelijkheid is tot doorstroming naar passend woonaanbod. Het creëren van nieuwe functies en woonconcepten wordt hierin gestimuleerd, zodat er in de nabije toekomst aan veranderende levensbehoeftes en woonwensen kan worden voldaan.

- Een veilige en gezonde leefomgeving. Met aanbod van voldoende beschutte en levensloopgeschikte woonvormen (eventueel in combinatie met zorg), maar ook met de verdeling van de huisvestingsdruk van urgente groepen over de stad.
- Zelfredzame bewoners investeren in zichzelf en hun omgeving. De gemeente wil stimuleren dat bewoners zich organiseren en initiatieven nemen op het gebied van wonen en leefomgeving.
- Woningvoorraad met toekomstwaarde. Het laatste centrale thema in de woonagenda betreft het energiezuinig en levensloopbestendig maken van de woningvoorraad. Door het eerder gesignaleerde gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden, ligt de focus op inbreiding. Dat betekent dat de woningvoorraad voornamelijk moet worden gerenoveerd en heringedeeld en dat leegstaande panden moeten worden benut.

Verder staan er in de Alphense Woonagenda doelstellingen voor de slagingskans van woningzoekenden. Gestreefd wordt naar een situatie waarin urgent woningzoekenden binnen een halfjaar een passende (tijdelijke) woning hebben gevonden.

Ook wordt gestreefd naar het behoud van slaagkans voor de laagste inkomensgroepen, door in de huursector minimaal 70 procent van de jaarlijks vrijkomende huurwoningen aan te bieden met een huurprijs tot de aftoppingsgrens. De visie van de agenda wordt verder vertaald naar ambities en meerjarige afspraken in prestatieafspraken tussen huurdersorganisaties en de gemeente.

### *3.4 Actieplan Spoedzoekers 2016-2019*

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in 2016 het actieplan spoedzoekers opgesteld. Het plan is gericht op woningzoekenden die snel woonruimte nodig hebben en die daarvoor weinig kunnen of willen betalen en doorgaans beperkte eisen stellen. Men onderscheidt vier groepen:

1. Statushouders: vluchtelingen die een verblijfsvergunning hebben gekregen en die de gemeente conform de halfjaarlijkse taakstelling dient te huisvesten.
2. Arbeidsmigranten: inwoners uit Midden- en Oost-Europa die tijdelijk in Nederland wonen om te werken.
3. Zorgvragers: een heterogene groep inwoners met vaak meerdere problemen tegelijkertijd die zich nauwelijks zelfstandig in de samenleving staande kunnen houden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld zwerfjongeren, verslaafden, psychiatrische patiënten met een lichte zorgzwaarte die niet meer in aanmerking komen voor intramurale zorg, mensen met een verstandelijke beperking, ex-gedetineerden en dak- en thuislozen.
4. Starters: verzamelnaam voor studenten, expats, starters, semi-starters na scheiding en kopers in spé.

Het plan bevat verschillende stappen om mensen succesvol te laten integreren. In de periode van het plan wordt rekening gehouden met een extra vraag naar huisvesting van 1.600 personen. De vigerende Regionale Huisvestingsverordening maakt specifieke toewijzing van huisvesting mogelijk (30% van de vrijkomende woningvoorraad).



### 3.5 De Regionale Woonagenda 2017

De woonagenda van de regio Holland Rijnland is begin 2018 vastgesteld door het bestuur van de regio. Voor de deelregio Oost, waarvan Alphen aan den Rijn de grootste gemeente is, constateert de Regionale Woonagenda (RWA):

'In de subregio Oost ligt de plancapaciteit in categorieën 1, 2a en 4 (relatief harde plannen) voor de korte termijn circa 820 woningen boven de behoefteraming. Voor de lange termijn is de planvoorraad onvoldoende; over de hele periode tot 2030 komen we circa 1.000 woningen te kort. Aanvullende plannen zijn nodig, al zijn hiervoor ook reeds de nodige zachte plannen (categorieën 2b en 3) in beeld. Naar woonmilieu zijn er op korte termijn voldoende plannen in stedelijke en dorpse woonmilieus (...). Er is een tekort aan suburbane woonmilieus. Over de hele periode is dit 'potentiële overschot' van plannen kleiner, maar zeker in de dorpse woonmilieus. Bovendien zijn er ook nog nieuwe plannen in dorpse woonmilieus. Met name in suburbane woonmilieus blijven plannen achter bij de ondergrens van de behoefte. In de sociale huur blijft de (potentiële) productie achter bij de behoefte. Maar ook in de middeldure huur en goedkope koop zijn extra toevoegingen gewenst.'<sup>10</sup>

Voor de subregio Oost constateert de RWA daarom een serieuze opgave in diverse segmenten van de woningmarkt, met name op de wat langere termijn. Voor de realisatie van nieuwe woningen spreekt de RWA zich uit voor prioriteit bij inbreiding boven uitbreiding en transformatie van bestaand vastgoed (bijv. oude industrieterreinen of kantoorlocaties). Tegelijk constateert de RWA dat uitbreiding mogelijk noodzakelijk zal zijn om aan de behoefte te kunnen voldoen. (Sub)regionale afstemming hiervoor is gewenst (RWA, p.16).

### 3.6 Coalitieakkoord 2018-2022: Groene stad met lef!

In het coalitieakkoord 2018-2022 richt het nieuwe Alphen college haar blik naar (en over) de grens van stad en land. Een deel van de polder Gnephoek (zuidoostelijke hoek) komt in zicht voor bebouwing. Ten behoeve van starters gaat de gemeente de mogelijkheden van Tiny Houses onderzoeken, net als woonconcepten met serviceverlening voor ouderen, collectief particulier opdrachtgeverschap en daarnaast geeft het college uitvoering aan het Actieplan Spoedzoekers.

### 3.7 Programmabegrotingen (2018 en 2019)

In de Programmabegroting 2018/ Meerjarenraming 2019-2021 is beschreven waarop de gemeente zich wil richten met het beleid omtrent ruimtelijke ordening. Namelijk:

- Hoogwaardig centrummilieu: een aantrekkelijk vestigings- en verblijfsklimaat met een brede mix aan stedelijke voorzieningen.
- Vitale dorpen: leefbaarheid in kleine kernen vraagt om actieve en creatieve medewerking van de gemeente aan initiatieven. Er moeten voldoende mogelijkheden zijn voor woningbouw zodat er woningvoorraad met toekomstwaarde zal zijn.
- Wonen: toekomstbestendige woningvoorraad, voldoende passende woningen. Er moet variatie zijn qua prijs, eigendom en woningtype, en er moet een passende woning zijn voor jong en oud. Ook moeten de woningen energiezuinig en levensloopbestendig zijn.

<sup>10</sup> Companen, Regio Holland Rijnland, Regionale Woon Agenda 2017, 2018 p.25

In de Programmabegroting van 2019/ Meerjarenraming 2020-2022 bouwt verder op de hierboven genoemde doelstellingen, de doelstellingen van de Woonagenda en de uitgangspunten van het collegeakkoord. Geconstateerd wordt dat in alle kernen een groeiende behoefte is aan wonen voor starters, gezinnen en senioren (waaronder huisvesting met zorg). De algemene focus wordt gelegd op inbreiding en transformatie. Daarbij wordt wel aangetekend dat deze strategie complex is met kans op vertragingen en uitval. In de kernen wordt gebouwd voor eigen woningbehoefte.

Daarnaast worden ambities geformuleerd voor 2022:

- In 2022 zijn in alle kernen woningen gerealiseerd om in de (kwantitatieve én kwalitatieve) woningbehoefte van die kern te voorzien. Ruimtelijk sluit deze woningbouwontwikkeling aan op de karakteristiek van de plek.
- Er is een ontwikkeling in gang gezet waarbij woningen duurzamer en toegankelijker zijn gemaakt.
- Met onder andere de transformatie van Rijnhaven en ontwikkeling van de stadsranden van Alphen aan den Rijn staat de gemeente landelijk op de kaart als voorbeeld van innovatieve gebiedsontwikkeling.

### *3.8 Samenvattend*

In het tweede hoofdstuk hebben we aangegeven dat er in Alphen aan den Rijn sprake is van een duidelijk tekort aan (bepaalde typen) woningen. Er is daarom behoefte aan een gericht beleid om dit aan te pakken.

In dit hoofdstuk hebben we een aantal onderliggende beleidsstukken besproken. De gemeente Alphen aan den Rijn zet in de visiedocumenten in op een 'intense stad' waarin het voorzieningenniveau op peil is en waar de bewoners de ruimte met elkaar delen. Uit de verschillende visiedocumenten komt het besef naar voren dat een inspanning nodig is om de gewenste woningen en woonmilieus te realiseren binnen de gemeente. Op de langere termijn lijken inbreiding en transformatie van bestaand vastgoed onvoldoende soelaas te bieden. Met onderzoek naar locaties buiten bestaand bebouwd gebied is daarom een start gemaakt.

## 4 | Beleid en uitvoering

### 4.1 Gevoerd beleid: wat doet de gemeente?

Uit de voorgaande analyse blijkt dat er op de woningmarkt van Alphen aan den Rijn sprake is van een kwalitatieve en kwantitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Bovendien wordt in het beleid een aantal kwaliteitskenmerken voor de woonomgeving geformuleerd, zoals een mix van stedelijk en dorps wonen. We bespreken in dit hoofdstuk wat de gemeente Alphen aan den Rijn concreet doet om de woningmarkt te beïnvloeden en haar doelen te bereiken.

De activiteiten van de gemeente om de doelen dichterbij te brengen, zijn in te delen in twee categorieën:  
A. het verbeteren van de nu onevenwichtige verdeling van bewoners over bestaand aanbod; en  
B. het aanpakken van het te geringe aanbod voor de huidige en toekomstige behoefte.

We bespreken in de volgende paragrafen hoe de gemeente Alphen aan den Rijn inzet op betere woonruimteverdeling en op het uitbreiden van het woningaanbod.

### 4.2 Aanpak probleem A: onevenwichtige verdeling van bestaand aanbod

De gemeente Alphen aan den Rijn wil doorstroming op de woningmarkt stimuleren en maakt daarvoor onder meer (prestatie-)afspraken met de woningbouwcorporaties. Daarnaast wordt er nagedacht over welk type woningen er nodig is om de verhuisketen van de doelgroepen in de gemeente te faciliteren en doorstroming op de woningmarkt te stimuleren. De gemeente Alphen aan den Rijn gebruikt daar een aantal instrumenten voor, namelijk:

- huisvestingsverordening en doelgroepenverordening;
- lokaal toewijzen;
- experimenteren met tijdelijke huurcontracten;
- huurprijsbeleid;
- voorwaarden betreffende de woningvoorraad;
- sturen op kwaliteit.

#### Huisvestingsverordening en doelgroepenverordening

In de Alphense Woonagenda staat als doel dat urgent woningzoekenden binnen een halfjaar een passende woning moeten hebben. In een huisvestingsverordening bepaalt de gemeente hoe sociale huurwoningen worden verdeeld over doelgroepen. Welke groepen daarbij voorrang krijgen, staat vastgesteld in een doelgroepenverordening. Alphen aan den Rijn en omliggende gemeenten hebben een regionale huisvestingsverordening. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn heeft op 31 januari 2019 een positieve zienswijze gegeven voor de huisvestingsverordening Holland-Rijnland. Deze moet nog worden vastgesteld door het bestuur van de regio Holland-Rijnland en zou dan ingaan op 1 juli 2019. In deze nieuwe verordening is een aantal instrumenten opgenomen die van belang zijn voor dit onderzoek, namelijk:

- Er is ruimte voor tijdelijke huurovereenkomsten met behoud van inschrijftijd.
- Er is flexibiliteit om woonruimte te bestemmen voor bepaalde leeftijdscategorieën.
- Er is ruimte opgenomen voor woonexperimenten van corporaties (hiervoor zijn ook voorwaarden vastgesteld m.b.t. looptijd en evaluatie).

Het college van de gemeente Alphen aan den Rijn werkte tijdens dit onderzoek tevens aan het opstellen van een doelgroepenverordening voor spoedzoekers en starters. In een dergelijke verordening definieert de gemeente doelgroepen, inkomenscriteria en de duur van de beschikbaarheid van sociale- en/of middenhuurwoningen voor de doelgroep. Het ontwerp van deze doelgroepenverordening is op 31 januari 2019 door het college in de raad ter inzage voorgelegd.<sup>11</sup> Middels deze verordening kan de gemeente op grond van het bestemmingsplan bepalen dat bij nieuwbouw sociale en middeldure huurwoningen gerealiseerd moeten worden. De gemeente zal dit instrument met name inzetten waar het bestemmingsplan en exploitatieplan de meest praktische of enige oplossing is om sociale en middeldure huurwoningen te realiseren.

### Lokaal toewijzen

Om te zorgen dat Alphenaren kunnen doorstromen naar een woning in hun eigen gemeente, krijgen lokaal woningzoekenden waar mogelijk voorrang bij toewijzing van een sociale huurwoning. In de Huisvestingswet staat dat tot 25 procent toegewezen mag worden aan lokale inwoners. In Alphen-stad wordt dat percentage niet gehaald, waardoor in de kernen tot 40 procent lokaal toegewezen kan worden, zolang het percentage in de gehele gemeente onder de 25 procent blijft. Zo hebben lokale woningzoekers in de kernen een betere slaagkans op een sociale huurwoning.

### Experimenteren met tijdelijke huurcontracten

Tijdelijke huurcontracten kunnen de doorstroming op de woningmarkt bevorderen. De woningcorporaties in Alphen aan den Rijn mogen van de gemeente voor 10 procent van hun woningvoorraad experimenteren met tijdelijke huurcontracten. De corporaties bieden tijdelijke huurcontracten aan urgent woningzoekenden, zodat zij na twee jaar kunnen doorstromen naar een andere woning en ruimte maken voor nieuwe urgent woningzoekenden. Corporaties willen daarnaast experimenteren met tijdelijke containerwoningen voor spoedzoekers, maar gemeentebambtenaren en woordvoerder van WoonForte geven aan dat hiervoor in Alphen aan den Rijn zeer weinig geschikte locaties zijn.

### Huurprijsbeleid

Woningcorporaties in Alphen aan den Rijn proberen zittende huurders te stimuleren om te verhuizen naar een woning die beter past bij de omvang van het huishouden of de levensfase van de bewoner. Om een dergelijke doorstroming te bevorderen, is het van belang om de bestaande huurprijs min of meer te handhaven, om te voorkomen dat een huishouden na verhuizing geconfronteerd wordt met een sterke huurstijging. WoonForte biedt kortingen aan senioren op de huurprijs aan als zij verhuizen naar nieuwe, kleinere (levensloopbestendige) appartementen. Ook krijgen deze senioren voorrang op een nieuw appartement als zij een eengezinswoning leeg achterlaten. Zo wordt geprobeerd om de drempel tot verhuizen te verlagen.

De gemeente Alphen aan den Rijn ziet kortingsafspraken in principe als taak van de corporaties. De woningcorporaties in Alphen aan den Rijn blijken redelijk flexibel om te gaan met verhuurprijzen. Nederlandse woningcorporaties zijn verplicht om bij nieuwe verhuringen 95 procent van de huishoudens die recht hebben op huurtoeslag een woning toe te wijzen onder de aftoppingsgrens (€ 651,03 in 2019). Uit gemeentelijke documentatie over sociale huur<sup>12</sup> blijkt dat in Alphen aan den Rijn in 2016 veel (40%) sociale huurwoningen een huurprijs boven de aftoppingsgrens kenden. Woningcorporaties WoonForte en

<sup>11</sup> Ontwerp-verordening doelgroepen woningbouw Alphen aan den Rijn 2018 (226418), 31-01-2019.

<sup>12</sup> De sociale opgave, gemeente Alphen aan den Rijn 22-10-2018.



Habeko in Alphen aan den Rijn bieden woningen echter met een aangepaste huurprijs aan als dat nodig is voor passend toewijzen. Ook heeft WoonForte in april 2018 geen huurverhoging berekend voor zittende huurders met een laag inkomen. Bij Habeko heeft het grootste deel van de huurders evenmin een huurverhoging gehad in 2018.

### Voorwaarden betreffende de woningvoorraad

In de Alphense woonagenda staat dat in de huursector minimaal 70 procent van de jaarlijks vrijkomende huurwoningenvoorraad aangeboden moet worden met een huurprijs tot de aftoppingsgrens. Daarnaast eist de gemeente sinds maart 2018 dat het nieuwbouwprogramma voor 25 procent uit sociale huur bestaat. Tot dan gold 15 procent als uitgangspunt. In de lopende projecten zijn nu 670 sociale huurwoningen gepland: 290 in de kernen en 380 in Alphen-stad. Dit betekent dat er aanzienlijk meer realisatie van sociale huurwoningen gepland moeten worden, om aan de behoefte van 1.000 extra sociale huurwoningen voor 2026 te voldoen.

### Sturen op kwaliteit

Door blijvend aandacht te geven aan de kwaliteit van de woningvoorraad, blijven woonmilieus aantrekkelijk en wordt achteruitgang van kwaliteit voorkomen. In Alphen aan den Rijn zijn er veel woningen die niet aan de huidige behoeften voldoen. Veel woningen zullen moeten worden gerenoveerd om ze bijvoorbeeld levensloopgeschikt of energiezuiniger te maken. De gemeente maakt particuliere woningverbetering mogelijk via een blijverslening en een duurzaamheidslening. Via de prestatieafspraken stuurt de gemeente op een (sociale) huurvoorraad met toekomstbestendige kwaliteit.

## 4.3 Aanpak probleem B: gering aanbod voor de behoefte

Om te zorgen dat er aan de vraag naar woningen voldaan wordt, probeert de gemeente Alphen aan den Rijn te sturen op de realisatie van woningen. Hierbij gaat het niet alleen om aantallen woningen, maar ook moet er gezorgd worden dat er woningen van het juiste type worden gerealiseerd. Alphen aan den Rijn gebruikt hiervoor een aantal instrumenten, namelijk:

- Realisatie in de planvoorraad;
- het ruimtelijk instrumentarium: bestemmingsplannen en exploitatieplannen;
- versnellen en samenwerken.

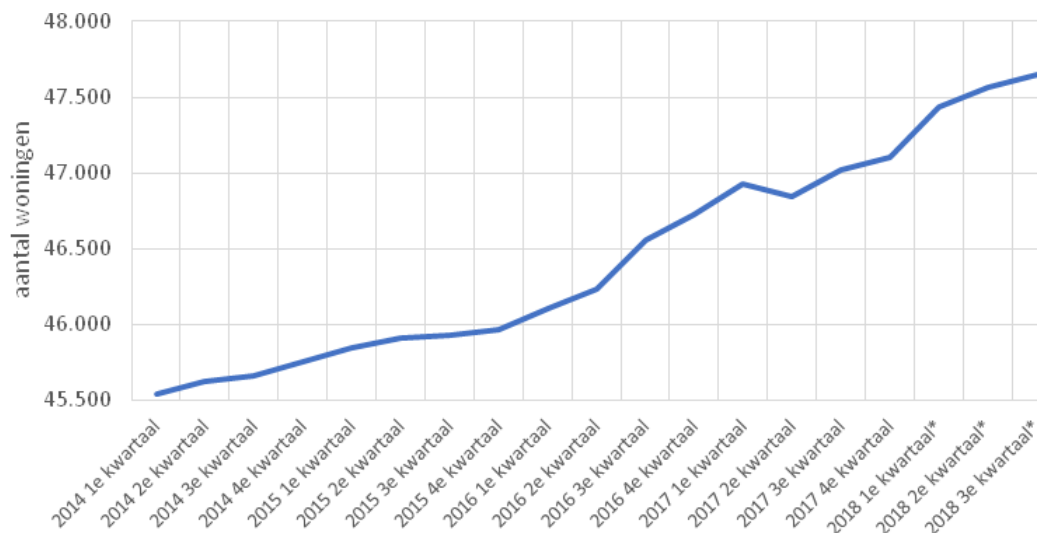
### Realisatie in de planvoorraad

In de planvoorraad zijn alle ontwikkelingsplannen van de gemeente Alphen aan den Rijn opgenomen. Daarbij geeft de planvoorraad inzicht in het aantal en type op te leveren woningen, de status van de plannen en de fasering. We bespreken eerst kort de ontwikkeling van de woningvoorraad in Alphen aan den Rijn in de afgelopen vier jaar.

### Verleden en heden

De woningvoorraad in Alphen aan den Rijn is in de afgelopen vier jaar met ongeveer 2.000 woningen uitgebreid (figuur 4.1).

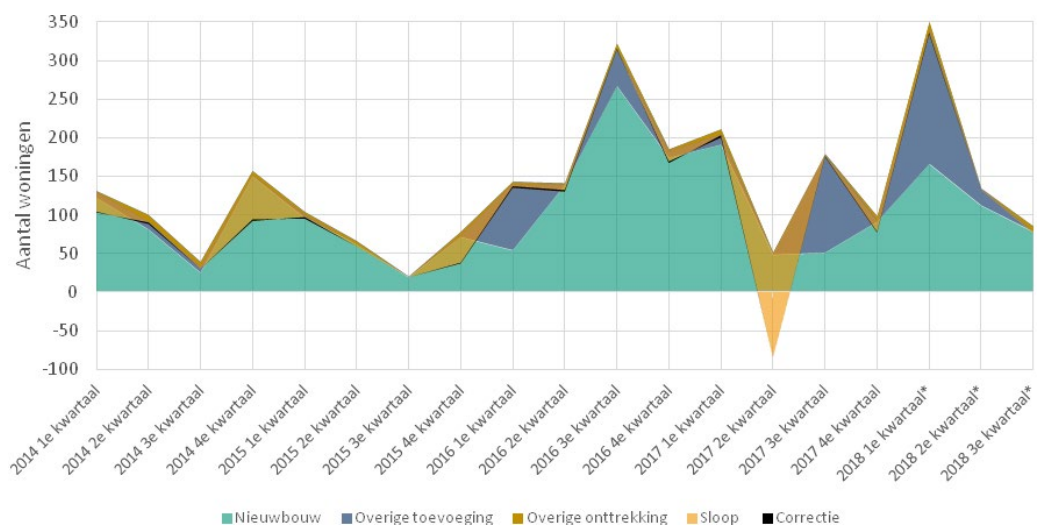
**Figuur 4.1** Totaal aantal woningen Alphen aan den Rijn 2014-2018



Bron: Statline (CBS)

Deze groei is vooral te danken aan nieuwbouw (figuur 4.2). Alleen in het tweede kwartaal van 2017 was er een negatief saldo omdat er meer woningen werden gesloopt dan dat er werden bijgebouwd.

**Figuur 4.2** Mutaties woningen Alphen aan den Rijn 2014-2018



\* Gegevens over de woningmarkt vanaf januari 2018 zijn voorlopig

Bron: Statline (CBS)

Volgens de Programmabegroting 2018 van de gemeente Alphen aan den Rijn was het de ambitie om de woningvoorraad in 2018 te ontwikkelen tot een totaal van 48.311. Volgens de Programmabegroting 2019 zijn dat er uiteindelijk 47.820 geworden en is de nieuwe ambitie voor 2019: 48.340 woningen. Volgens de Programmabegroting 2019 worden er tot 2022 gemiddeld 100 sociale huurwoningen per jaar toegevoegd in de kleine kernen; in 2018 zijn daarvan 30 gerealiseerd.

Tabel 4.3 Realisatie woonmilieus 2017

Woonmilieus	aantal
stedelijk	541
suburbaan	100
dorps	125

Bron: Planvoorraad gemeente Alphen aan den Rijn (2018)

In de kernen zijn er over het algemeen meer dan genoeg plannen om in de kwantitatieve woonbehoefte te voorzien (behalve in Aarlanderveen en Zwammerdam, daar zijn te weinig locaties). Alphen-stad heeft daarnaast een aantal potentiële stedelijke ontwikkellocaties die in de komende jaren kunnen worden getransformeerd naar stedelijke woonmilieus. Dit voldoet echter niet in de behoefte aan suburbaan wonen. Uit de statistieken van de gemeente (tabel 4.3) blijkt dat er minder suburbane woningen (100) zijn gerealiseerd dan woningen van het stedelijke type (541). De gemeente heeft in de huidige beperkte mogelijkheden voor het creëren van dergelijke woonmilieus door de afwezigheid van verdere uitleglocaties.

### Toekomst

De gemeente gaat uit van een totale behoefte van 4.560 woningen in de periode in 2017-2040.<sup>13</sup> De plancapaciteit reikt tot 2.180 woningen in lopende plannen waarvan ook daadwerkelijk verwacht wordt dat ze gerealiseerd worden. Daarnaast is er ruimte op potentiële ontwikkellocaties. Als die allemaal gevuld worden, komen er nog eens 2.100 woningen bij. De praktijk wijst echter uit dat dit niet realistisch is en dat men verwacht slechts 50 procent tot 70 procent van deze locaties te kunnen realiseren. Bovendien is er vooral een tekort aan woningen in een suburbaan woonmilieu. De potentiële ontwikkellocaties bestaan voor een deel uit stedelijke woonmilieus. Dit alles tegen elkaar afgezet, komt de gemeente tot de conclusie dat er tot 2040 nog ruimte nodig is voor ongeveer 2.000 extra woningen.

Daarbij is in de prestatieafspraken de ambitie opgenomen om tussen 2017 en 2022 het aantal DAEB<sup>14</sup>-woningen met 500 toe te laten nemen. Nieuwbouw en transformatie is de belangrijkste oplossingsrichting om deze ambitie waar te maken. Alphen aan den Rijn heeft daarnaast afgesproken met

### DAEB/ niet-DAEB

DAEB staat voor diensten van algemeen economisch belang. Volgens de Woningwet 2015 moeten woningcorporaties zich in eerste instantie richten op DAEB-activiteiten: het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en enkele andere maatschappelijke taken. Naast DAEB activiteiten kunnen woningcorporaties zich soms ook bezighouden met niet-DAEB activiteiten. Bijvoorbeeld om gemengde wijken te realiseren of om activiteiten te ondernemen die volgens de wet 'commercieel' zijn, maar die in de praktijk niet rendabel zijn voor marktpartijen. Wanneer er toch behoefte is aan deze activiteiten kan een gemeente bijvoorbeeld aan de corporatie vragen dit op zich te nemen.

<sup>13</sup> Memo Behoeftte en plancapaciteit, Gemeente Alphen aan den Rijn, 18-01-2019.

<sup>14</sup> DAEB = diensten van algemeen economisch belang.

de corporaties dat zij geen woningen liberaliseren, tenzij de woningen echt niet bij de portefeuille passen. Woningcorporatie WoonForte verkoopt al een aantal jaar nul procent van de woningvoorraad om zo het aantal sociale woningen op peil te houden (en te vergroten). Wel wordt er soms geruild met woningen om te zorgen dat sociale woningen evenredig over alle kernen binnen de gemeenten worden verdeeld. In het jaarverslag van WoonForte is te lezen dat dit concreet betekent dat appartementen worden verkocht (daarvan zitten er teveel in de voorraad) en andere woningtypen worden aangekocht. Ook woningruil wordt aangemoedigd en gefaciliteerd, zodat bewoners ook op eigen initiatief een passender woning kunnen vinden.

De gemeente heeft onderzoek gedaan naar mogelijke nieuwe locaties. De gemeenteraad heeft naar aanleiding hiervan per 31 januari 2019 drie locaties vastgesteld die nader onderzocht gaan worden.<sup>15</sup> Dat zijn de Noordrand, (ten noorden van de Heuvelweg); Gnephoek (conform coalitieakkoord) en de Oude Rijn Zone. De raad heeft ook een motie aangenomen, waarin het college en de raad worden opgeroepen om de intentie uit te spreken om op nieuwbouwlocaties voorrang te geven aan de grote vraag naar sociale huurwoningen waardoor de vraag naar deze woningen binnen zes jaar wordt gehalveerd.

### Woningbouwprojecten Alphen aan den Rijn



Bron: Verslag Alphenese woonconferentie 5 november 2018, Gemeente Alphen aan den Rijn

<sup>15</sup> Raadsbesluit Gemeente Alphen aan den Rijn Toekomstperspectief voor landschap en stad (205056), 31-01-2019.

### *Het ruimtelijk instrumentarium: bestemmingsplannen en exploitatieplannen*

Het bestemmingsplan is een van de belangrijkste instrumenten waarmee de gemeente Alphen aan den Rijn kan sturen op te realiseren woonsegmenten.<sup>16</sup> Een bestemmingsplan is een ruimtelijk plan waarin de gemeente vastlegt wat de bestemming van de grond is. Door functieverandering toe te staan in bestemmingsplannen en in meer gebieden woningbouw toe te staan, kunnen er bijvoorbeeld meer woningen gecreëerd worden. In de Programmabegroting 2018 is vastgelegd dat nieuwe ruimtelijke plannen digitaal raadpleegbaar, actueel en flexibel dienen te zijn zodat snel op de veranderende ruimtelijke behoefte kan worden ingespeeld. De plannen zijn een steeds groter gebied gaan omvatten (er is nu één bestemmingsplan voor Alphen-stad in plaats van twintig) om voor te sorteren op de komst van de omgevingsvisie.

Bij ruimtelijke ontwikkeling maakt de gemeente kosten, bijvoorbeeld voor het bouwrijp maken van de grond en het aanleggen van infrastructuur. De gemeente wil deze kosten zo veel mogelijk verhalen op de ontwikkelaars. Bij het ontwikkelen van een gebied, pand of stuk grond kunnen grondeigenaren met de gemeente onderhandelen over de exploitatie en de afspraken hierover in een anterieure overeenkomst vastleggen. In deze overeenkomst worden vooraf afspraken gemaakt over het programma, de locatie-eisen en de te betalen exploitatiebijdrage bij het ontwikkelen van een locatie. De gemeente Alphen aan den Rijn geeft de voorkeur aan het verhalen van kosten via een anterieure overeenkomst (een grondexploitatie-overeenkomst die men sluit voor het vaststellen van een exploitatieplan). Wanneer geen anterieure overeenkomst wordt gesloten, stelt de gemeente een exploitatieplan vast. In het exploitatieplan kunnen specifieke locatie-eisen worden verbonden aan de in het bestemmingsplan opgenomen woningbouwcategorieën.

### *Versnellen en samenwerken*

Alphen aan den Rijn heeft een versnellingslab waarin ontwikkelaars, corporaties, experts van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de gemeente zich met elkaar buigen over de vraag hoe het bouwtempo opgeschroefd kan worden. Het maken van nauwkeurige en realistische bouwplannen en plannings is daarvoor van belang en de gemeente krijgt daarvoor in dit versnellingslab ondersteuning van experts.

Door veel af te stemmen en afspraken te maken met marktpartijen en corporaties kan de gemeente beter anticiperen op de vraag en kansen. Uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd met medewerkers van corporaties, ontwikkelaars en de gemeente blijkt dat de samenwerking tussen deze partijen over het algemeen naar tevredenheid verloopt. Uit het ambitiedocument in de prestatieafspraken 2018 blijkt dat de gemeente Alphen aan den Rijn regelmatig overleg voert met corporaties en huurdersverenigingen. Daarnaast is ook op de Alphense woonconferentie (najaar 2018) eenmalig een extra versnellingslab georganiseerd waarin gemeente, burgers, marktpartijen, corporaties en andere aanwezigen met elkaar in gesprek gingen over mogelijkheden om de woningproductie op te voeren.

<sup>16</sup> Programmabegroting 2018, Gemeente Alphen aan den Rijn.

In de kleine kernen van de gemeente Alphen aan den Rijn wordt ook samengewerkt met particuliere initiatiefnemers, die bijvoorbeeld ideeën inbrengen voor woonconcepten als knarrenhofjes (woonconcept voor ouderen) en Tiny Houses (kleine prefab woningen). Dit soort initiatieven bieden huishoudens de mogelijkheid om hun wensen op het gebied van hun woonsituatie te realiseren. Dit is interessant voor de gemeente Alphen aan den Rijn omdat het zorgt voor passend en betaalbaar woningaanbod en zo kan bijdragen aan bevordering van doorstroming.

#### *4.4 Samenvattend*

De gemeente Alphen aan den Rijn zet diverse instrumenten in voor het optimaliseren van de woonruimteverdeling, namelijk:

- de huisvestingsverordening en doelgroepenverordening;
- lokaal toewijzen;
- experimenteren met tijdelijke huurcontracten;
- huurprijsbeleid;
- voorwaarden betreffende de woningvoorraad;
- sturen op kwaliteit.

Ook zet de gemeente diverse instrumenten in om het woningaanbod uit te breiden, namelijk:

- realisatie in de planvoorraad;
- het ruimtelijk instrumentarium: bestemmingsplannen en exploitatieplannen;
- versnellen en samenwerken.

Ondanks deze inzet is de mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt in Alphen aan den Rijn (nog) niet opgelost.



# 5 | Bevindingen

## 5.1 Bespreking van de onderzoeksvragen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een beeld geschetst van de Alphense woningmarkt: hoe zien vraag en aanbod eruit, wat zijn de uitgangspunten van het gemeentelijke beleid, welke maatregelen voert men uit en in hoeverre worden de doelen bereikt.

In dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen samen. Daarmee geven we tevens een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen. In het hierop volgende hoofdstuk presenteren we naar aanleiding van deze bevindingen een aantal aanvullende instrumenten die (verder) kunnen worden ingezet.

Hoe is de situatie op de Alphense woningmarkt te karakteriseren? Hoe verhouden zich vraag en aanbod? Waar (bij welke categorieën) doen zich knelpunten voor of dreigen knelpunten in de toekomst?

De vraag naar woningen in Alphen aan den Rijn neemt toe en dit zal naar prognose aanhouden de komende jaren. Vraag en aanbod op de markt komen kwantitatief en kwalitatief niet met elkaar overeen. Er zijn tekorten aan eengezins huurwoningen, huurappartementen boven en onder de huurtoeslaggrens, middeldure en dure koopappartementen en koopwoningen in het middensegment. Volgens de Regionale woonagenda heeft de gemeente ruimte om op potentiële ontwikkellocaties te voldoen aan de vraag naar appartementen. In 2025 zijn de inbreidingslocaties echter uitgeput. Het voornaamste knelpunt in de woningopgave is dus het vinden van ruimte voor eengezinswoningen. Er is vooral behoefte aan zogenaamd 'suburbaan wonen' in de gemeente. Een suburbaan woonmilieu bestaat uit grondgebonden woningen in rustige buurten die geschikt zijn voor gezinnen met kinderen. Dit type is moeilijk te realiseren bij verdichtingsprojecten binnen de gemeente. Daarom worden nu locaties buiten de bebouwde contouren van de gemeente verkend.

Het verschil tussen vraag en aanbod op de woningmarkt wordt versterkt door diverse ontwikkelingen: de vraag naar sociale huurwoningen neemt toe, senioren blijven langer thuis wonen, middeninkomens blijven langer huren in plaats van kopen. Deze trends belemmeren de gewenste doorstroom op de woningmarkt waardoor de druk in alle segmenten toeneemt.

Welke beleidsmatige keuzes heeft de gemeente Alphen aan den Rijn gemaakt wat betreft woningaanbod in de afgelopen vier jaar?

In de beleidsvisies van de gemeente Alphen aan den Rijn is een aantal terugkerende thema's in het woonbeleid te herkennen. De nadruk ligt op het behouden van de uitgesproken identiteiten van elke kern binnen de gemeente en op het creëren van een veilige en gezonde leefomgeving met energiezuinige en levensloopbestendige woningen. In de visie van de gemeente is te lezen dat variatie in het woningaanbod gewenst is, zodat jong en oud met plezier in Alphen kunnen wonen. Er zijn anno 2019 plannen om de voorraad met in ieder geval 2.180 woningen te laten toenemen tot 2040. De gemeente onderzoekt daarnaast locaties om daar nog 2.100 woningen bij te kunnen bouwen ("zachte voorraad"), voornamelijk van het suburbane woontype. De wens om te voorzien in de vraag naar dit type woningen kleurt in belangrijke mate het woonbeleid in Alphen.

## Welke verschillende doelgroepen worden in het kader van woningaanbod onderscheiden?

In het woonbeleid van de gemeente zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden die vanwege de krapte op de woningmarkt extra aandacht krijgen:

1. Mensen met een laag inkomen: er is momenteel een tekort aan zelfstandige sociale huurwoningen, parallel aan een toenemende vraag aan sociale woningen. Bovendien is een beleid ontwikkeld voor zogenaamde spoedzoekers: woningzoekenden die snel woonruimte nodig hebben en die daarvoor weinig kunnen of willen betalen en doorgaans beperkte eisen stellen. Tussen 2016 en 2019 gaat men uit van zo'n 1600 van deze urgente woningzoekers die ook een beroep doen op de voorraad sociale huur.
2. Koopstarters: er zijn te weinig grondgebonden eengezinswoningen beschikbaar en de bestaande voorraad is gestegen in prijs.
3. Doorstromers op de koopwoningmarkt: er zijn veel Alphenaren die in een koopwoning wonen, maar door de stijgende huizenprijzen is er te weinig sprake van doorstroom op de koopmarkt. Bovendien wordt een tekort aan nieuwbouw voor deze groep voorzien op de wat langere termijn.

Daarnaast is er een vierde doelgroep die aandacht krijgt in het woonbeleid omdat zij een mogelijke oplossing kunnen vormen in het doorstroomprobleem:

4. Senioren in een koopwoning: Alphen aan den Rijn kent een substantieel aantal senioren die deels in koopwoningen wonen. Zij stromen zelden door naar kleinere of gelijkvloerse (senioren)woningen. Dit belemmert de doorstroom op de woningmarkt.

## Welke maatregelen om te realiseren dat de verschillende doelgroepen passende woonruimte vinden zijn in het beleid van de gemeente Alphen aan den Rijn terug te vinden?

De gemeente heeft al diverse initiatieven genomen om de bovenstaande doelgroepen beter te bedienen. Voor de groep met lage inkomens is met de woningcorporaties en omliggende gemeenten afgesproken dat lokaal woningzoekenden met voorrang worden bediend via lokaal maatwerk, dat spoedzoekenden binnen een half jaar een woning moeten kunnen vinden en dat 70 procent van de jaarlijks vrijkomende huurwoningenvoorraad binnen de sociale huursector moet blijven. De gemeente heeft een eigen doelgroepenverordening waardoor gestuurd kan worden op de realisatie van sociale en middeldure huurwoningen. Door corporaties wordt er (in overleg met de gemeente) geëxperimenteerd met voorrangregels voor (senior-) doorstromers, onder meer via huurprijskortingen en tijdelijke vormen van wonen. Dit beleid betreft dus vooral de derde en vierde doelgroep: doorstromers.

De gemeente heeft de afgelopen jaren verschillende instrumenten ingezet, zowel op het gebied van woonruimteverdeling als het uitbreiden van het woningaanbod. Zo wordt er geëxperimenteerd met ruimere en flexibelere bestemmingsplannen, is er een versnellingslab opgezet en worden er prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties over het aantal te realiseren sociale woningen. Op die manier probeert de gemeente de diverse doelgroepen sneller en effectiever aan een woning te helpen (dit treft alle doelgroepen). Ook wordt samengewerkt met ontwikkelaars om de planvoorraad in de vrije sector te laten toenemen en wordt er geëxperimenteerd met alternatieve vormen van huurprijsbeleid en huurbescherming zodat doorstroom kan worden bevorderd.

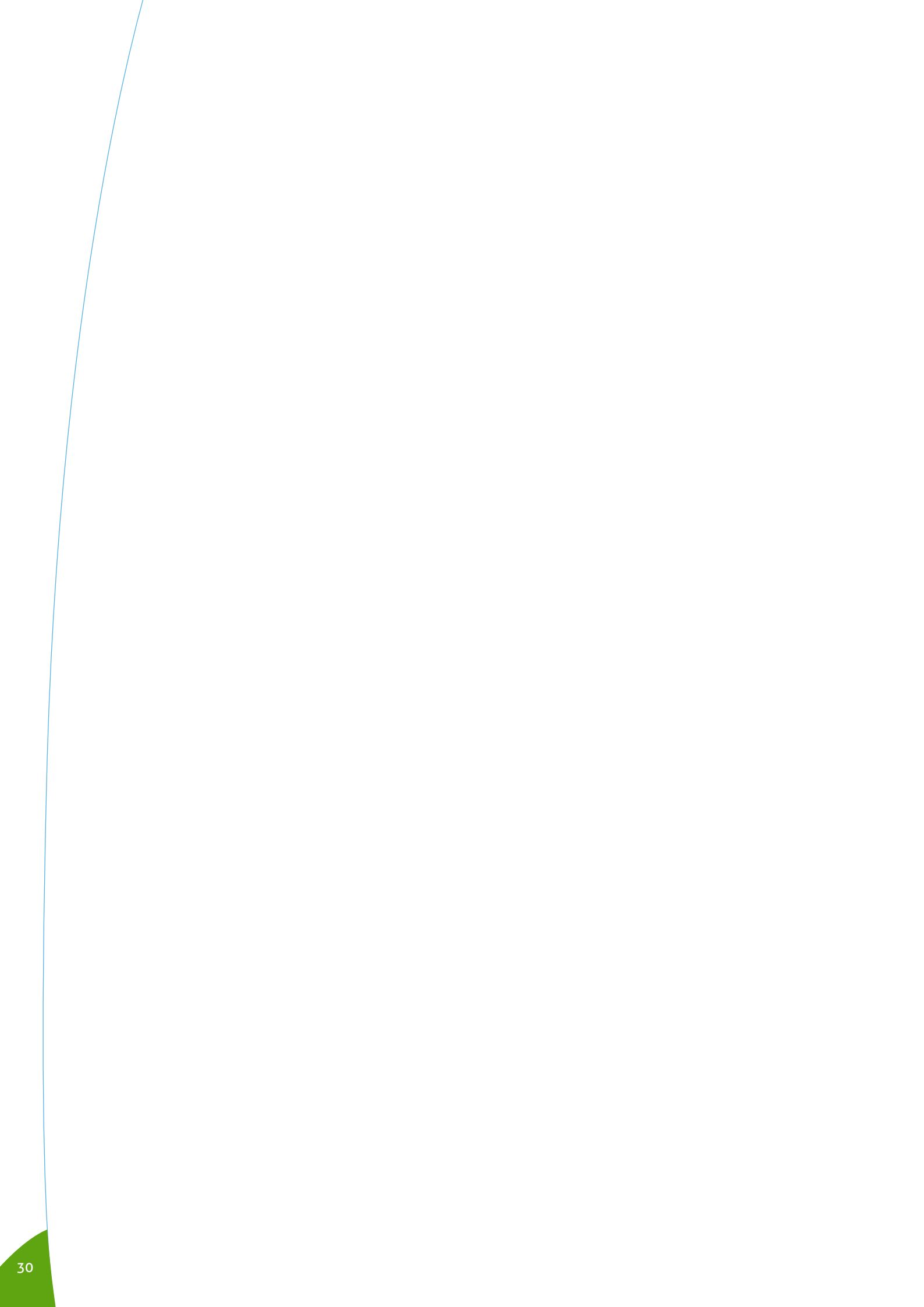
In welke mate zijn de maatregelen effectief geweest in de zin dat de onderscheiden doelgroepen passende woonruimte hebben gevonden binnen de gemeente?

De toegepaste beleidsmaatregelen dragen bij aan het creëren van meer ruimte op de woningmarkt, maar schieten nog tekort om te voorzien in de verschillende woonbehoeften. De gemeente kan voornamelijk effectief sturen in de sociale sector middels de prestatieafspraken met de corporaties. In de vrije sector is sturing moeilijker en is samenwerking minder vanzelfsprekend. Er wordt momenteel nog te weinig gebouwd en plannen worden onvoldoende gerealiseerd om in de behoefte aan bepaalde woningtypen te voorzien. Vooral aan betaalbare grondgebonden woningen voor koopstarters, of voor doorstromers die een sociale huurwoning achterlaten, is meer behoefte. Ook de andere doelgroepen zijn gedupeerd door de tekorten, want het zorgt voor prijsopdrijving en lange wachttijden voor sociale huurwoningen. Het meest precair blijft de situatie voor mensen die nog geen wooncarrière hebben opgebouwd. Belangrijke redenen voor het achterblijven van de realisatie zijn enerzijds de complexiteit bij binnenstedelijke projecten, zeker wanneer het transformatie betreft. Anderzijds is er binnen de huidige bouwcontouren gebrek aan ruimte. Om die laatste reden is de gemeente dan ook begonnen met het verkennen van de mogelijkheden van het bouwen buiten de “contouren”.

Welke aanvullende maatregelen en instrumenten (zoals bijvoorbeeld door de Rekenkamer Metropool Amsterdam gevonden) kunnen (beter) worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren, ook met het oog op de toekomstige ontwikkelingen op de lokale woningmarkt?

Om de gewenste doelen te bereiken heeft het beleid van de gemeente Alphen aan den Rijn extra impulsen nodig. En vergelijking van haar beleid met de instrumenten die zijn geïnventariseerd door de Rekenkamer Metropool Amsterdam levert daarvoor enkele handreikingen. Zo kan de gemeente actiever grondbeleid voeren om beter te sturen op het vergroten en verbeteren van de planvoorraad, kunnen leningen worden verstrekt aan starters en kan de te ontwikkelen doelgroepenverordening bijdragen aan het huisvesten van problematische doelgroepen. Het stimuleren en faciliteren van actieve samenwerkingsverbanden tussen relevante stakeholders in de bouw kan helpen bouwprojecten sneller van de grond te krijgen.

Bij het nader onderzoeken van deze instrumenten bleek dat er al veel initiatieven en lopende processen zijn binnen de gemeente Alphen aan den Rijn om de woningbouw en doorstroming te versnellen. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op deze mogelijke instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om de problemen op de woningmarkt te verhelpen.



# 6 | Knelpunten en aanvullende instrumenten

## 6.1 Herhaling knelpunten

In onze analyse van de opgaven in de woningmarkt (zie hoofdstuk 2) herkenden we vijf knelpunten, te weten:

### *Kwalitatief:*

- Het aanbod aan woningen komt onvoldoende overeen met de vraag: er zijn te weinig grondgebonden eengezinswoningen. Er is vooral behoefte aan 'suburbaan wonen', maar gebrek aan uitleglocaties hiervoor.
- Er is weinig doorstroom van inkomens- en leeftijdsgroepen.

### *Kwantitatief:*

- De gemeente gaat uit van een behoefte van 4.560 woningen in de periode 2017-2040. In de planning zitten op dit moment 4.280 woningen, waarvan 2.100 nog onzeker zijn. In deze onzekere plannen is niet de capaciteit op de onderzochte uitleglocaties meegenomen.
- De gemeente zegt ruimte buiten de huidige contouren nodig te hebben voor de bouw van ruim 2.000 (eengezins)woningen tot 2040.
- Om de wachttijd voor een sociale huurwoning te beperken, moeten 1.000 zelfstandige en 170 onzelfstandige sociale huurwoningen beschikbaar komen tot 2026.

Ondanks de inspanningen van de gemeente, woningbouwcorporaties en ontwikkelaars, zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken, zijn die knelpunten nog niet opgelost. Voor dit onderzoek hebben we 65 instrumenten uit het rapport Evenwichtig woningaanbod van de Rekenkamer Metropool Amsterdam geanalyseerd. We hebben gezien in hoeverre deze worden ingezet in Alphen aan den Rijn en of er nog instrumenten zijn die toegepast kunnen worden in Alphen. Het resultaat van die analyse geven we hier weer in de vorm van aanvullende instrumenten.

## 6.2 Nog in te zetten instrumenten

Om de toename in vraag en tekortschietende realisatie de komende jaren op te vangen, kan de gemeente de inzet van de volgende instrumenten overwegen:

- uitleglocaties onderzoeken;
- parkeernormen verlagen;
- verder versnellen en samenwerken;
- actief grondbeleid;
- vereveningsfonds opzetten;
- financiële instrumenten heroverwegen (blijverslening en starterslening);
- het woningvraagstuk meenemen in de omgevingsvisie.

We lichten de instrumenten hieronder toe en geven aan hoe de gemeenteraad hierop kan sturen.

### *Uitleglocaties laten onderzoeken*

De gemeente heeft tot 2024 voldoende ruimte om aan de bouwplannen en de (kwantitatieve) vraag te voldoen. Naar voorspelling zijn de inbreidingslocaties in 2025 echter uitgeput terwijl er tot 2040 ruimte nodig is voor 2.000 extra woningen. De gemeente doet al een jaar onderzoek naar mogelijkheden om te bouwen buiten de contouren van Alphen-stad. De raad heeft op 31 januari 2019 vastgesteld dat er nader onderzoek mag worden gedaan naar uitleglocaties.

Om in de buitenstedelijke groengebieden te bouwen is uiteindelijk echter toestemming van de provincie nodig. Het is daarom zaak om eerst binnen de bestaande ruimte voldoende woningen bij te bouwen.

De gemeenteraad kan op het bouwen binnen de bestaande ruimte aansturen door het verlagen van parkeernormen te overwegen (zie volgende alinea). Overleg met de provincie over uitbreidingslocaties moet aan de hand van onderzoek goed onderbouwd worden. De raad kan het College verzoeken duidelijk te maken hoe en wanneer het nadere onderzoek leidt tot conclusies en maatregelen.

### *Parkeernormen verlagen*

Om snel beter aan de woonvraag te voldoen, kan er worden verdicht. In de nota Grondbeleid van Alphen aan den Rijn staat dat ontwikkelende partijen bij hun plannen moeten voldoen aan het parkeerbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn. Dit houdt in dat het parkeren in de meeste gevallen opgelost moet worden op eigen terrein. Een dergelijke norm leidt tot een verhoging van de bouwkosten.

Om verdichting te stimuleren, kan de gemeenteraad overwegen deze parkeernorm te verlagen. Dit leidt zo tot lagere bouwkosten voor de ontwikkelaars, omdat zij minder parkeerplekken hoeven te realiseren. Zo kunnen lagere parkeernormen ervoor zorgen dat het rendabel is kleinere woningen te realiseren. De parkeernormen die de gemeenteraad vaststelt, werken zo als een indirect instrument om met partijen in gesprek te gaan over de mogelijkheden voor de te ontwikkelen woningen. Uit de door ons gevoerde interviews blijkt dat de gemeente Alphen aan den Rijn werkt aan een voorstel om parkeernormen te versoepelen zodat verdichtingsmogelijkheden beter benut kunnen worden. De huidige nota grondbeleid loopt van 2015-2019.

De raad is in 2019 in de gelegenheid om een nieuwe nota grondbeleid vast te stellen waarbij zij de verlaging van de parkeernormen aan de orde kan stellen.

### *Verder versnellen en samenwerken*

In het versnellingslab wordt gewerkt aan het verhogen van het bouwtempo. Het is belangrijk dat de gemeente nauwkeurige, flexibele, realistische bouwplannen maakt in samenspraak met de andere partijen (ontwikkelaars, corporaties). Door plannen zo actueel en accuraat mogelijk te maken in samenspraak met alle relevante partijen, kan zoveel mogelijk worden gegarandeerd dat de plannen gerealiseerd worden én dat er voldoende ambtelijke capaciteit is om de plannen te realiseren. Als de gemeente actief blijft samenwerken met experts, corporaties en ontwikkelaars kan zij sturen op het realiseren van meer bebouwing. In Zwolle bijvoorbeeld, wordt gewerkt met een lokale bouwtafel waarin ontwikkelaars en gemeente actief met elkaar overleggen en samenwerken. Dit kan in het



bijzonder bijdragen aan het (sneller) realiseren van bouwplannen. De gemeente werkt hier al aan. Ook is de gemeente een initiatiefberaad gestart, waarbij alle woningbouwinitiatieven die binnenkomen worden beoordeeld. Ontwikkelaars krijgen hier meteen te horen of het initiatief kansrijk is.

Ook de gemeenteraad speelt een rol in het versnellingsmodel dat in het versnellingslab wordt ontwikkeld. Er wordt ruimte ingebouwd voor het consulteren van de gemeenteraad. Het is van belang om de gemeenteraad tijdig en goed te informeren over mogelijke plannen en potentiële bouwlocaties. Op die manier is het mogelijk snel tegen een ontwikkelaar te kunnen zeggen of de gemeente heil ziet in een voorstel. De gemeenteraad moet daarom steeds tijdig worden meegenomen, bij zowel kleine als grote ontwikkelingen. In Alphen aan den Rijn krijgen de raadsleden veel informatie aangeboden<sup>17</sup>.

Het is hierbij belangrijk dat raadsleden en commissieleden daarnaast zelf ook tijdig initiatief nemen, zich goed (laten) informeren over afgeronde en lopende projecten en ook goed in de gaten hebben waar de behoeften en belangen van inwoners liggen om kaders te stellen voor toekomstige projecten.

Bouwprojecten zijn over het algemeen complexe projecten waarin de rol van de gemeente verschilt (zie ook hierna). Het college kan de gemeenteraad concreet ondersteuning aanbieden bij de behandeling van dergelijke complexe projecten, bijvoorbeeld door:

- a. informatiebijeenkomsten (bijpraatsessies) te organiseren, begeleid door behandelend ambtenaren;
- b. het verschaffen van heldere, eenvoudig toegankelijke informatie met daarin goed verwoorde beslispunten;
- c. bij het verschaffen van de benodigde informatie het perspectief van de burger als mede-uitgangspunt te nemen; dit maakt het makkelijker voor de raad haar volksvertegenwoordigersrol te vervullen;
- d. het aanbieden van externe deskundigheid voor de gehele raad en het aanbieden van een checklist-projecten waarin opgenomen is wanneer mijlpalen in het project aan de orde zijn en welke rol de raad dan heeft.

### *Actief grondbeleid overwegen*

Om het aantal woningen te laten groeien, kan de gemeente onderzoeken of een actief grondbeleid hiertoe een bijdrage kan leveren in specifieke situaties. De gemeente kan op locaties grond aankopen en bij verkoop eisen stellen aan het aantal en type te realiseren woningen. Momenteel gebeurt dit niet bij woningbouw.

Grondbeleid is een sturingsmiddel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Alphen aan den Rijn voert situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat er per situatie wordt bepaald of de gemeente zelf grond in het bezit heeft of bemachtigt en zo actief kan sturen op wat er op die grond ontwikkeld wordt. De gemeente verwerft alleen grond voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen die niet worden opgepakt door de markt en voor de aanleg van publieke voorzieningen. Ook locaties met een meer dan marktconforme verdienmogelijkheid geven aanleiding tot een actiever rol van de gemeente. De huidige nota grondbeleid loopt van 2015-2019. De gemeente werkt momenteel aan een actualisering van het grondbeleid en onderzoekt hiertoe de mogelijkheden.

<sup>17</sup> Grotere projecten gaan in een nota van uitgangspunten via het college naar de raad, daarnaast worden ook tussentijdse uitwerkingen gedeeld. Verder worden raads- en commissieleden bij de grote projecten geïnformeerd middels informatiemarkten waarbij ze inhoudelijk in gesprek kunnen met betrokken ambtenaren. De raad wordt geïnformeerd over alle woningbouwplannen via de planlijst. Ook ieder bestemmingsplan gaat naar de raad.

De raad is in 2019 de gelegenheid om een nieuwe nota grondbeleid vast te stellen. Hierbij kan de zin 'Woningbouw is geen reden om actief grond te gaan verwerven' in de huidige nota worden heroverwogen.

De raad kan zich ter gelegenheid van de heroverweging van de nota (zo nodig) laten adviseren op de financiële risico's van een actief grondbeleid en als kader meegeven dat actief grondbeleid alleen zinvol is als de markt niet tot realisatie van bepaalde type woningen (bijv. midden huur) op gewenste en specifiek benoemde percelen over wil gaan.

#### *Vereveningsfonds opzetten*

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van onderzoek naar mogelijke uitleglocaties een motie aangenomen, waarin het college en de raad worden opgeroepen om de intentie uit te spreken om op nieuwbouwlocaties voorrang te geven aan het realiseren van sociale huurwoningen.

Het is belangrijk dat de raad toeziet op de realisatie van sociale huurwoningen. Door de stijgende kosten in de bouwsector zijn de bouwkosten echter steeds minder goed op te brengen voor ontwikkelaars/corporaties; er rest een steeds groter wordende onrendabele top. Het werken met een vereveningsfonds zou daarvoor een (deel van de) oplossing kunnen zijn. Het stelt de gemeente in staat zich iets flexibeler op te stellen naar ontwikkelaars wat betreft het aandeel te realiseren sociale huurwoningen in een gebied.

De gemeente is momenteel bezig met het uitwerken van een voorstel voor een vereveningsfonds. Het generieke doel van een vereveningsfonds voor sociale woningbouw is de financiële ondersteuning en stimulering van initiatieven en projecten voor de verbetering van de woonkwaliteit in de gemeente. Een vereveningsfonds wordt gevoed door particuliere initiatiefnemers een afkoopsom te laten betalen voor het niet realiseren van de gemeentelijke norm van sociale woningbouw. Dit geld kan dan worden ingezet om op andere locaties meer sociale woningbouw te realiseren. Op deze manier kan de gemeente iets flexibeler omgaan met de normen bij eventuele (commerciële) beperkingen die ontwikkelaars tegenkomen, zonder dat dit ten koste gaat van het aantal en de kwaliteit van de te realiseren sociale huurwoningen.

De raad kan de inzet van het instrument van een vereveningsfonds ondersteunen. Het is daarbij van belang dat de raad toeziet op de realisatie van sociale huurwoningen op een andere locatie.

#### *Financiële instrumenten heroverwegen (blijverslening en starterslening)*

De gemeente kan als deelnemer van de Stichting Volkshuisvesting (SVn) aanspraak maken op geld dat zij kan gebruiken voor het verstrekken van diverse leningen aan particulieren. Een gemeente die lid is van het SVn heeft een bepaald budget om uit te geven aan leningen naar keuze. Een gemeente kan zo op basis van behoefte leningen inzetten voor bepaalde doelgroepen. Zo kunnen de inwoners van Alphen aan den Rijn momenteel een aanvraag indienen bij het SVn om gebruik te maken van bijvoorbeeld een blijverslening of een duurzaamheidslening. De blijverslening is gericht op ouderen die verbouwingen aan hun woning willen financieren waardoor zij er langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

De blijverslening faciliteert dat ouderen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en is dit in lijn met de doelen die zijn gesteld in de decentralisatie van het sociaal domein (zelfredzaamheid). Het kan in theorie echter de doorstroom op de woningmarkt belemmeren, omdat senioren langer in de eengezinswoningen (moeten) blijven wonen, woningen die juist zo gewild zijn bij andere doelgroepen. In de praktijk valt dit echter mee: in de eerste zes maanden dat de blijverslening beschikbaar was, is er slechts één keer gebruik van gemaakt.<sup>18</sup> Als de gemeente de doorstroom op de woningmarkt wil stimuleren, kan er worden overwogen een lening in te zetten die dit stimuleert. Als starters bijvoorbeeld een starterslening kunnen krijgen, kunnen zij makkelijker een huis kopen en wordt doorstroom op de woningmarkt gestimuleerd. Er was een aantal jaar geleden een starterslening beschikbaar voor de inwoners van Alphen aan den Rijn, maar tegenwoordig niet meer. De doelgroep starters heeft nog steeds een vrij lage slaagkans op de lokale woningmarkt.

De raad kan overwegen het college te vragen de mogelijkheid van een starterslening te verkennen.

### *De Omgevingsvisie*

Wanneer de nieuwe Omgevingswet in 2021 van kracht wordt, zal niet meer het bestemmingsplan maar de omgevingsvisie leidend worden in het ruimtelijk beleid. Hoe dit in de praktijk zal uitwerken, is nog niet geheel duidelijk omdat de omgevingsvisie van de gemeente Alphen aan den Rijn op het moment van onderzoeken nog wordt geschreven. Wel is het over het algemeen de bedoeling dat de omgevingsvisie de diverse partijen – gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, particulieren – meer flexibiliteit zal geven dan een bestemmingsplan. Daarmee wordt het bijvoorbeeld gemakkelijker om gebouwen te herbestemmen en van functie te laten veranderen. In Alphen aan den Rijn wordt momenteel geëxperimenteerd met een meer flexibel omgevingsplan bij de ontwikkeling van het Rijnhavengebied.

### **Impressie van mogelijke ontwikkeling Rijnhavengebied**



Bron: stills uit bedrijfsfilm Murekla voor de gemeente Alphen aan den Rijn, [YouTube](#)

Voor de gemeenteraad is de omgevingsvisie een kans om in een plan opnieuw de kaders voor de woningmarkt te stellen, in samenhang met andere (voormalig) sectorale plannen. De omgevingsvisie is voor de gemeenteraad het strategisch kader om te sturen op lange termijn-doelen.

Het is belangrijk dat de gemeenteraad zich goed voorbereidt op de invoering van de Omgevingswet door alvast duidelijke ambities te formuleren voor de woningmarkt en de woningvoorraad en in gesprek te gaan met inwoners en andere belanghebbenden.

<sup>18</sup> [www.ad.nl/alphen/lening-niet-in-trek-bij-alphense-senioren--a6bb499d](http://www.ad.nl/alphen/lening-niet-in-trek-bij-alphense-senioren--a6bb499d)

De raad heeft op 31 januari 2019 de opdracht gegeven aan het college om de mogelijkheid te onderzoeken voorrang te geven aan de grote vraag naar sociale huurwoningen waardoor de vraag naar deze woningen binnen zes jaar wordt gehalveerd.

### 6.3 Langetermijn- en gemeente overstijgend denken

Het is belangrijk dat de gemeente bij de inzet van instrumenten kijkt naar de effecten op korte én lange termijn. Het is wenselijk dat de gemeenteraad hierop toeziet bij het vaststellen van besluiten. De starterslening bijvoorbeeld, is een instrument dat alleen op korte termijn oplossingen biedt. Na enkele maanden neemt het effect van dergelijke leningen af door de prijsstijging van woningen. Tijdelijke oplossingen die alleen urgente problemen oplossen, verschuiven vaak structurele woningvraagstukken alleen in de tijd: beter is om alert te blijven op de behoeften van de doelgroepen en duurzame oplossingen in te zetten.

De gemeentelijke opgave kan niet los gezien worden van regionale en zelfs landelijke ontwikkelingen op de woningmarkt. In heel Nederland moet de komende jaren een miljoen extra woningen worden gerealiseerd. Het verdient aanbeveling om de strategie hiervoor te formuleren in samenspraak met omliggende gemeenten (regio Holland Rijnland) en provincie(s). Bovendien is het van belang om bij het woningmarktvragestuk ook andere opgaven te betrekken, zoals milieu, klimaat en technologie.

### 6.4 Tenslotte

Ondanks de inspanningen van de gemeente (uiteengezet in hoofdstuk 4) ziet het er niet naar uit dat op korte termijn de krapte op de woningmarkt naar behoefte op te lossen is. In paragraaf 6.2 hebben we aangegeven welke instrumenten mogelijk (verder) kunnen worden ingezet.

De mogelijkheden van een gemeenteraad om zelf zijn wensen op de woningmarkt te realiseren, zijn beperkt. Het wonen in de gemeente wordt vormgegeven door veel verschillende partijen: inwoners, marktpartijen en woningcorporaties. Toch heeft de gemeenteraad met de hierboven genoemde instrumenten wel een aantal mogelijkheden om de richting aan te geven op de woningmarkt.

Op de langere termijn lijken inbreiding en transformatie van bestaand vastgoed onvoldoende mogelijkheden te bieden om in de woningmarktbehoefte te voorzien. De gemeenteraad van Alphen aan den Rijn laat daarom nu toe dat drie uitbreidingslocaties nader onderzocht worden.

Gemeenten in de provincie Zuid-Holland hebben afspraken gemaakt over het Groene Hart. De inzet is om het Groene Hart groen te houden en woningbouw op uitleglocaties is daardoor omstreden. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft te maken met duidelijke contouren en de gemeenteraad heeft beperkt invloed op of er buiten deze contouren gebouwd mag worden.

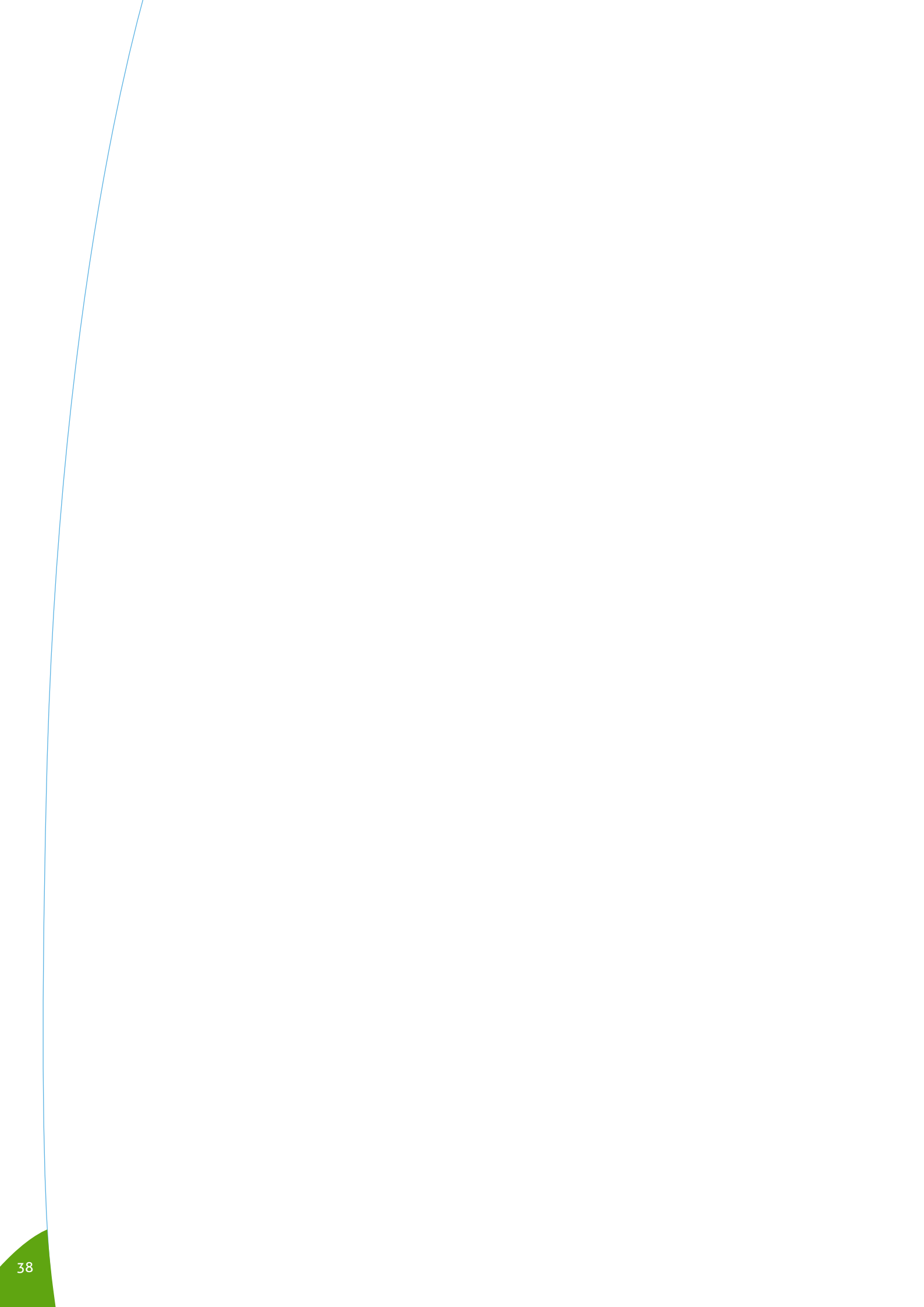
De raad kan zich in ieder geval wél inzetten voor optimale<sup>19</sup> benutting van de ruimte die Alphen aan den Rijn binnen de contouren heeft, om zo te zorgen voor een betere onderhandelingspositie richting omliggende gemeenten en de provincie.

<sup>19</sup> De leefbaarheid moet hier ook in worden meegenomen.

De gemeenteraad kan in beperkte mate invloed uitoefenen op de invulling van het woningbouwprogramma. De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van onderzoek naar mogelijke uitleglocaties een motie aangenomen, waarin het college en de raad worden opgeroepen om de intentie uit te spreken om op nieuwbouwlocaties voorrang te geven aan het realiseren van sociale huurwoningen. Het is belangrijk dat de raad toeziet op de realisatie van sociale huurwoningen, want de behoefte hieraan is nog steeds groter dan het aanbod.

De gemeenteraad is dit jaar in de gelegenheid om een nieuwe nota grondbeleid vast te stellen en een politiek debat te voeren over de wenselijkheid van actiever grondbeleid en/of lagere parkeernormen. Via grondbeleid kan de gemeente sturen op gewenste realisatie. Door soepelere parkeernormen te hanteren kunnen verdichtingsmogelijkheden beter benut worden. De raad kan deze kans aangrijpen om het college meer instrumenten in handen te geven om te sturen op de woningmarkt.

Voor de gemeenteraad is de omgevingsvisie een kans om in een plan opnieuw de kaders voor de woningmarkt te stellen, in samenhang met andere sectorale plannen. Met de omgevingsvisie kan de gemeenteraad de richting aangeven voor het wonen in de gemeente op langere termijn. Daarbij moet de gemeenteraad niet alleen aan de kaders voor Alphen aan den Rijn denken, maar ook kijken naar de woningopgave in het grotere geheel en in samenspraak met omliggende gemeenten. Een duurzame visie biedt kaders die houvast bieden maar die tegelijkertijd ook flexibel zijn. Zo kan de gemeente een balans vinden tussen regie voeren en inspelen op initiatieven van de markt en inwoners.





# Bijlage | Bronnen

## Interviews

### Ambtelijk

- P. Commissaris – Programmamanager Omgevingswet bij de gemeente Alphen aan den Rijn
- M. Groenland – Senior Beleidsadviseur Wonen bij de gemeente Alphen aan den Rijn
- M. Georges – Planeconoom bij de gemeente Alphen aan den Rijn
- B. van de Zande – Teamleider Ruimte bij de gemeente Alphen aan den Rijn

### Woningcorporaties

- C. van der Heijde – Manager Wonen bij Habeko Wonen
- F. van Nuenen – Adviseur Strategie bij WoonForte

### Extern/overig

- C. Verdaas – hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft
- J. Feijtel – Lid Expertteam BZK en Adviseur Wonen
- H. Bouwman – Relatiemanager bij Stimuleringsfonds Volkshuisvesting
- C. Hochstenbach – Postdoctoraal onderzoeker Stadsgeografie bij de Universiteit van Amsterdam

## Documenten

Programma's, visies, notities en plannen gemeente Alphen aan den Rijn

- Structuurvisie Alphen aan den Rijn 2031 (2013)
- Nota Grondbeleid 2015-2019 (2015)
- Startnotitie Bestemmingsplan Alphen Stad (2015)
- Actieplan Spoedzoekers 2016-2019 (2016)
- Prestatieafspraken Alphen aan den Rijn ambitiedocument 2017-2021 (2016)
- Rapport marktonderbouwing afwegingskader, door Companen (2016)
- De Alphense Woonagenda (2016)
- Prestatieafspraken Alphen aan den Rijn jaarafspraken 2018 (2017)
- Programmabegroting 2018 / Meerjarenraming 2019-2021 (2017)
- Programmabegroting 2019 / Meerjarenraming 2020-2022 (2018)
- De Sociale Opgave. Concept Woningbouwprogramma Alphen aan den Rijn (2018)
- Bouwprogramma planlijst 2018 (2018)
- Nota Bovenwijkse Voorzieningen (2018)
- Groene stad met lef. Coalitieakkoord (2018)
- Uitvoeringsprogramma 2018-2022 (2018)
- Meerjarenperspectief Grondexploitaties (2018)
- Verslag Alphense Woonconferentie (2018)
- Memo behoefte en plancapaciteit (2019)
- Nieuwsbrief raadspraak (2019)

### Overige documenten

- Regionale Woonagenda Holland Rijnland: 'Kwaliteit voor kwantiteit' (2017)
- Statline CBS  
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1548766635764> (2018)
- Jaarverslag WoonForte (2018)
- Wegwijzer Woningbouw, Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn (2018)
- Belt, J. Lening niet in trek bij Alphense senioren, Algemeen Dagblad (11-07-2018) via:  
<https://www.ad.nl/alphen/lening-niet-in-trek-bij-alphense-senioren~a6bb499d/>

## Overig

- Deelname aan de Alphense Woonconferentie (november 2018)

## Contact met de rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn

### Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

### Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

### Telefoon

+31(0) 172 465352

### Website

<http://www.alphenaandenrijn.nl/Raad/Commissies/Rekenkamercommissie>

### Mail

[rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl](mailto:rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl)