Een netwerk *om mee te bouwen*

Evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle
In opdracht van de provincie Overijssel



Necker
van Naem

Colofon

Datum

11 juli 2022

Opdrachtgever

Provincie Overijssel namens het Concilium Zwolle

Onderzoekers

Prof. Dr. Marcel Boogers
marcel@necker.nl

Job van Meijeren MSc
job@necker.nl

Christan Schut LLM MA
christan@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon **2**

Samenvatting **4**

Verantwoording **5**

1.1. Aanleiding *5*

1.2. Vraagstelling *5*

1.3. Uitvoering van de evaluatie en verkenning *6*

1.4. Leeswijzer *6*

1. De ontwikkeling van het Concilium **7**

1.1. Samenwerking in een veranderende context *7*

1.2. Oprichting van de taskforce en een structuurversterking *8*

1.2.1. Oprichting van de taskforce 8

1.2.2. Een structuurversterking 9

1.3. Een ontwikkeling van visiedocumenten *11*

1.3.1. Zwolle Moderne Woonstad (2018) 11

1.3.2. Pleidooi voor een schaalsprong (2019) 12

1.3.3. De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling (2021) 13

1.4. Ontwikkelingen in de samenwerking *13*

2. Toekomst van de woningbouwopgave **15**

2.1. Ontwikkeling voor de toekomst *15*

2.1.1. Uitdagingen van een kwalitatieve schaalsprong 15

2.2. Van regiostad naar grootstedelijk karakter *17*

3. Eisen aan het samenspel in de toekomst **19**

3.1. De opgaven van het Concilium van de toekomst *19*

3.1.1. De strategische en inhoudelijke koers naar de toekomst 19

3.1.2. De procesmatige afspraken om te komen tot resultaat 20

3.2. Het samenspel van de toekomst *20*

3.2.1. Het huidige samenspel 20

3.2.2. Knelpunten in het huidige samenspel 21

3.2.3. Uitgangspunten en een gezamenlijk vertrekpunt 22

3.2.4. Vier perspectieven voor het toekomstig samenspel 23

3.2.5. Criteria voor vergelijking van de perspectieven 24

3.2.6. Uitwerking van de toekomstscenario's 24

4. Conclusies en advies **28**

Bijlage 1 Overzicht gesprekken **29**

Samenvatting

Het Concilium heeft zich sinds zijn oprichting in 2005 succesvol weten aan te passen aan de veranderende woningbouwopgaven. Door de tijd heeft het Concilium hierdoor verschillende rollen gehad, van licht georganiseerde ontmoetingsplaats tot een meer geprofessionaliseerde beleidsontwikkelaar.

Deze geleidelijke ontwikkeling van het Concilium leidt nu tot de vraag in welke richting deze samenwerking zich verder dient door te ontwikkelen. Niet alleen omdat er knelpunten worden ervaren in de samenwerking, maar ook omdat nieuwe woningbouwopgaven (zoals de gewenste schaalsprong van de stad) nieuwe eisen stellen aan het Concilium en de rol die de gemeente hierin speelt. Dit maakt het nodig om de verhoudingen in het onderlinge samenspel opnieuw te definiëren en de samenwerking te revitaliseren.

Om die stap te zetten, is het nodig om het gesprek te voeren over een nieuw gezamenlijk perspectief. Dit gesprek kan gevoerd worden aan de hand van vijf criteria: het doel van het Concilium, de structuur, de producten van het Concilium, de samenwerking en de rol van de gemeente. Aan de hand van deze criteria zijn er vier toekomstscenario's te schetsen die alle vier vragen om een bepaalde rol van de gemeente. Het denken over de toekomstscenario's is daarom niet alleen aan het Concilium, maar vraagt ook om aandacht van de gemeente.

Verantwoording

1.1. Aanleiding

Het Concilium Zwolle is een unieke samenwerking tussen publieke en private partners in de regio Zwolle. Deze samenwerking heeft de tand des tijds doorstaan. De huidige opgaven rondom huisvesting zijn immers totaal anders dan de opgaven bij de start van de samenwerking in 2005. Vanaf de oprichting heeft het Concilium diverse rollen vervuld: van sociëteit, platform en denktank tot marktmeester en beleidsontwikkelaar.

Nieuwe ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de samenwerking in het Concilium. Het is daarbij goed om terug te kijken op de bijdrage die het Concilium tot op heden heeft geleverd aan het realiseren van de woonopgave en versnelling van de woningbouw in de regio Zwolle. Die opdracht om terug te kijken is ook tot stand gekomen in de vergadering van het Concilium. Dit terugkijken staat ten dienste van de vooruitblik naar de toekomst. Wat wordt verwacht van het Concilium in de nabije toekomst, gelet op de uitdagingen die er liggen voor de woningmarkt en gelet op het optreden van het Concilium en de onderlinge samenwerking van zijn leden?

Het zijn deze vragen die ertoe hebben geleid dat provincie Overijssel ons de opdracht heeft gegeven om een evaluatie en toekomstverkenning te doen naar het Concilium Zwolle. Hiermee werd ook gehoor gegeven aan de wens van het dagelijks bestuur van het Concilium om een evaluatie uit te voeren. Met dit advies verwachten wij een bijdrage te leveren aan de zoektocht van het Concilium naar scenario's voor de doorontwikkeling van dit samenwerkingsverband.

1.2. Vraagstelling

Bij het doen van deze evaluatie en toekomstverkenning werken wij met de onderstaande hoofdvraag:

Hoe heeft het Concilium Zwolle bijgedragen aan de woonopgave en versnelling van de woningbouw in regio Zwolle en wat wordt er van zijn optreden en onderlinge samenwerking verwacht in de toekomst, gelet op de uitdagingen die er op hem afkomen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, hebben we een vijftal deelvragen opgesteld:

1. Hoe heeft het Concilium zich ontwikkeld in de periode 2018 tot en met 2021?
2. Op welke wijze heeft het Concilium zijn taken ingevuld?
3. Hoe zullen woningbouwopgaven in de regio zich in de nabije toekomst verder gaan ontwikkelen?
4. Welke eisen stelt dit aan het samenspel tussen de betrokken partijen?
5. Welke rol- en taakopvatting ligt er voor het Concilium tegen deze achtergrond naar de toekomst?

In de afzonderlijke hoofdstukken worden deze vragen van een antwoord voorzien. Het derde hoofdstuk vormt het raamwerk voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

1.3. Uitvoering van de evaluatie en verkenning

Voor deze evaluatie en toekomstverkenning zijn we als volgt te werk gegaan. Allereerst is gebruikgemaakt van de uitgebreide documentatie (openbaar en intern) die voor handen is bij het Concilium. Deze informatie heeft ons inzicht gegeven in de geschiedenis, de werking en het samenspel binnen het Concilium. Met behulp van deze documenten hebben wij ook de interviews kunnen voorbereiden.

Na deze documentanalyse is een aantal inhoudelijke gesprekken gevoerd. Deze gesprekken met bij het Concilium betrokken personen hebben een verder inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en een vooruitblik op de uitdagingen waar het Concilium voor gesteld staat. Hierna hebben een tweetal groepsbijeenkomsten plaatsgevonden met deelnemers die langer en deelnemers die korter betrokken zijn rond het Concilium. De gesprekken bij deze bijeenkomsten hadden ten doel om van gedachten te wisselen over verschillende toekomstperspectieven voor het Concilium. Het concept-rapport is vervolgens besproken met de begeleidingscommissie van deze opdracht. Op basis daarvan is de rapportage aangescherpt om vervolgens besproken te worden in een bestuursvergadering van het Concilium. Nadien is de rapportage definitief gemaakt.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de ontwikkeling van het Concilium in de afgelopen vier jaar en de invulling van de taken door het Concilium. In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de woningbouwopgave. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de eisen die de opgave stelt aan de betrokken partijen in het Concilium en de rol- en taakopvatting die er tegen deze achtergrond ligt. Dit resulteert in een aantal conclusies en adviezen, die in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.

1. De ontwikkeling van het Concilium

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft het Concilium zich ontwikkeld in de periode 2018 tot en met 2021?
2. Op welke wijze heeft het Concilium zijn taken ingevuld?

1.1. Samenwerking in een veranderende context

Het Concilium Zwolle is een unieke samenwerking tussen markt en overheid die zich richt op de woningbouwopgave in en rond Zwolle. In 2005 sloegen verschillende partijen de handen ineen en richtten de vereniging Concilium Zwolle op.[1] In deze vereniging werken projectontwikkelaars, overheden, makelaars, woningbouwcorporaties en andere leden van het Concilium vanuit het gemeenschappelijke belang en de gezamenlijke verantwoordelijkheid samen aan het realiseren van de woningbouwopgave in Zwolle.

Het Concilium is sinds de oprichting in 2005 niet alleen een plaats voor de onderlinge uitwisseling van ideeën en standpunten geweest, maar heeft ook bijdragen geleverd aan gezamenlijke visieontwikkeling en aan de beleidsvorming van de gemeente. Deze verschillende functies van het Concilium waren altijd gebaseerd op een netwerksamenwerking waarin onderlinge openheid en onderling vertrouwen de basis vormden. Vertrouwen en dialoog zijn daarom bouwstenen van een succesvolle samenwerking.

Sinds de oprichting van het Concilium in 2005, hebben ontwikkelingen op de woningmarkt niet stilgestaan. De samenwerking in het Concilium vond de laatste jaren daardoor plaats in een steeds veranderende context. De woningmarkt in 2005 was een andere markt dan de woningmarkt na de kredietcrisis van 2008 en de daaropvolgende crisis op de woningmarkt. De situatie anno 2022 is vervolgens weer onvergelijkbaar met de situatie van 2012 of 2013. Het Concilium heeft als vereniging in deze omstandigheden verschillende vormen van samenwerking gevonden. Soms lag de nadruk meer op het verdelen van de pijn op de woningmarkt, dan weer was het vooral zaak afspraken te maken zodat tot een versnelling van de woningbouw gekomen kon worden.

Door de jaren heen is de samenwerking op verschillende manieren geprofessionaliseerd en uitgegroeid tot een begrip in Zwolle, met landelijke bekendheid. In 2022 telt de vereniging in totaal 41 leden: 26 bouwers en ontwikkelaars, 3 overheden (gemeente Zwolle, gemeente Kampen en de provincie Overijssel), 5 makelaars, 4 woningcorporaties en 3 investeerders.[2] Alle leden betalen een jaarlijkse door de algemene ledenvergadering vast te stellen bijdrage. De leden hebben in 2020 ingestemd met een verhoging van de contributie. Voor de bepaling van de hoogte van de bijdrage kent de vereniging verschillende categorieën. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van de categorie waarin het verenigingslid is ingedeeld. In 2021 betaalden de provincie en gemeenten samen 99.850 euro aan contributie. De overige leden betaalden gezamenlijk 65.750 euro aan contributie. Aangezien het

[1] Statuten vereniging Concilium Zwolle, p.1.
[2] Website Concilium.

Concilium geen andere inkomsten ontvangt, waren de inkomsten voor 2021 op de begroting 165.600 euro.[3]

Verenigingsbestuur, lidmaatschap en statutaire doelstelling

Het Concilium is in 2005 opgericht als vereniging en kent een verenigingsbestuur. Het verenigingsbestuur bestaat in 2022 uit zes leden, waarvan de voorzitter is aangewezen door de gemeente Zwolle. De statuten wijzen de wethouder van de gemeente Zwolle met Wonen in zijn portefeuille aan als voorzitter van het bestuur. Vier bestuursleden krijgen hun voordracht op basis van de vertegenwoordiging van een van de bloedgroepen (ledengroeperingen): de makelaars, vastgoedontwikkelaars, ontwikkelende aannemerij en de woningcorporaties. Het zesde lid heeft zitting namens de provincie Overijssel.

De statuten schrijven als mogelijke leden voor: de gemeente Zwolle, woningcorporaties en rechtspersonen die actief zijn op het gebied van makelaardij, vastgoedontwikkeling en de ontwikkelende aannemerij.[4] Ook andere rechtspersonen die een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de vereniging kunnen lid worden. Het bestuur beslist in die gevallen over het lidmaatschap. Als voorwaarde stellen de statuten daarbij dat een partij in de drie jaar voorafgaande aan de vraag om lid te worden, tenminste 20 woningen in de gemeente Zwolle tot ontwikkeling heeft gebracht of daar mee bezig is, of bij de verkoop van tenminste 20 woningen betrokken is geweest. Onverminderd het voldoen aan deze vereiste, beslist het bestuur over toetreding tot de vereniging.[5]

Bij de oprichting van het Concilium is in de statuten de vereniging een duidelijk doel meegegeven. De statuten schrijven de vereniging de volgende doelen voor:[6]

1. het zijn van een breed discussie podium/platform voor het kwalitatieve en kwantitatieve woningprogramma en de wijkvernieuwing in de gemeente Zwolle;
2. het op gang brengen en het op peil houden van zowel het kwalitatieve als kwantitatieve woningprogramma in de gemeente Zwolle;
3. het stimuleren van een gezonde woningmarkt als geheel in de gemeente Zwolle;
4. het monitoren en volgen van de ontwikkelingen op de woningmarkt in de gemeente Zwolle, alsmede het verrichten van onderzoek daartoe;
5. het bevorderen van duurzaam en energiezuinig bouwen in de gemeente;
6. het signaleren, wegnemen of voorkomen van belemmeringen die de woningbouw doen stagneren;
7. het verrichten van alle handelingen, die in de ruimste zin verband kunnen houden met of bevorderlijk kunnen zijn voor één van de omschreven doelen.

1.2. Oprichting van de taskforce en een structuurversterking

1.2.1. Oprichting van de taskforce

Waar de vereniging vóór 2018 alleen bestond uit leden en het bestuur, kent het Concilium vanaf 2018 een Taskforce Woningbouw (hierna: de taskforce). De taskforce is ingesteld om te werken aan de uitvoering van *Zwolle Moderne Woonstad*, het visiedocument van het Concilium van maart 2018 waarin vijf agenda's en 25 maatregelen zijn opgenomen voor Zwolle.

[3] Brief aan de ALV Concilium d.d. 2 december 2021 aangaande de begroting.
[4] Statuten vereniging Concilium Zwolle, p.3/4.
[5] Statuten vereniging Concilium Zwolle, p.5.
[6] Statuten vereniging Concilium Zwolle, p.1.

De taskforce is kritisch ten aanzien van de gemeente

Na het eerste halfjaar blikt de taskforce in een tussenadvies terug op wat nodig is op de Zwolse woningmarkt en de samenwerking in het Concilium. De taskforce concludeert daarin dat de woningbouwproductie in de jaren na de crisis (2016-2018) weer langzaam op gang komt. Het is echter nodig om de woningbouwproductie naar een hoger niveau te tillen, zowel in Stadshagen als in de rest van Zwolle. Voorwaarde om die productie op te schroeven is dat, zo concludeert de taskforce, de gemeente meer regie moet pakken en de ontwikkelingen op de woningmarkt van meer samenhangende strategische sturing moet voorzien.[7]

Om de woningbouwproductie op te schroeven, is het volgens de taskforce van belang dat de gemeente meer sturing geeft op de planning en programmering, het geheel voorziet van prioritering en zorgt dat vraagstukken niet te laag in de gemeentelijke organisatie liggen. In de sturing moet de gemeente daarbij vooral op metaniveau sturen en niet te veel zelf willen doen op de inhoud en per project. Op die manier krijgt de ontwikkeling op de woningmarkt meer samenhang en een strategisch kader.

De inzet van de taskforce is daarbij om de samenwerking tussen markt en overheid te vernieuwen. Daarvoor moet de gemeente meer publieke regie nemen over de productie, de kwaliteit en de samenwerking tussen de gemeente en andere partijen. Dit vraagt mogelijkerwijs om nieuwe professionele vaardigheden van de gemeente.

1.2.2. Een structuurversterking

Een structurele rol voor de taskforce

Na twee jaar met de taskforce als spil en katalysator in het Concilium gewerkt te hebben, besluit de vereniging in 2020 om de taskforce een structurele plaats in de organisatie te geven.[8] Dit als onderdeel van een versterking van de governance-structuur van het Concilium. De vereniging wil met een structuurversterking in 2020 de succesfactoren van de afgelopen jaren behouden, maar zich op een betere manier organiseren richting de toekomst. De leden moeten daarbij een actieve rol krijgen binnen het Concilium en gezamenlijk nadenken over de toekomst van Zwolle. Daarbij is er geen “ruimte op de bagagedrager”, zoals het bestuur op 14 mei 2020 schrijft.[9]

Een focus op de bredere stedelijke opgave

Het bestuur constateert dat het Concilium is uitgegroeid tot een intensieve netwerksamenwerking tussen markt en overheid en zich richt op de stedelijke ontwikkeling van Zwolle. Om het Concilium verder te ontwikkelen, stelt het bestuur voor dat de vereniging zich niet alleen op de woonopgave in enge zin richt, maar ook kijkt naar de bredere ontwikkeling van de stad. Onderwerpen als mobiliteit en de energietransitie horen daar ook bij.[10] Het Concilium moet zich met deze bredere aanpak in eerste instantie richten op de stedelijke ontwikkeling van Zwolle. Op termijn kan het Concilium de blik ook op de regio richten.

[7] Taskforce Woningbouw Zwolse Aanpak, Concilium Zwolle: Naar een beter samenspel, p.2.
[8] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde.
[9] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde, p.2.
[10] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde, p.3.

Meer betrokkenheid tussen leden en bestuur

Om een volgende stap in de door de leden onderschreven doorontwikkeling van het Concilium te zetten, voert de vereniging ook enkele aanpassingen in de verenigingsstructuur door. Zo zullen er naast de twee normale algemene ledenvergaderingen (ALV) elk jaar nog twee strategische ledenbijeenkomsten plaatsvinden die gericht zijn op visievorming. Daarnaast wil de vereniging dat de taskforce en de werkgroepen meer inhoudelijke sessies rond de opgaven organiseren.[11] Om te zorgen voor meer verbinding tussen het bestuur en de bloedgroepen (ledengroeperingen), voert de vereniging een structureel bloedgroepoverleg in. Met deze overleggen heeft het bestuurslid van de betreffende bloedgroep de mogelijkheid om zijn achterban beter te informeren. Om daarnaast te zorgen dat de leden meer betrokken zijn bij de activiteiten van het bestuur en de taskforce, besluit de vereniging om regelmatig ledenbrieven te sturen waarin ook de besluiten van het bestuur worden opgenomen.[12]

Professionalisering van het bestuur

Met de structuurversterking zet de vereniging ook in op de professionalisering van het bestuur. Bestuursleden moeten op basis van hun profiel en connectie met een bloedgroep binnen het Concilium worden benoemd. De wethouder Wonen van Zwolle blijft voorzitter van het Concilium en een directeur van de gemeente Zwolle neemt de rol van technisch voorzitter op zich. De bestuursleden die niet namens een overheid zitting hebben in het bestuur rouleren volgens een vast schema. Ook de onafhankelijke voorzitter van de taskforce krijgt als secretaris een rol in het bestuur.

Duidelijke spelregels

Onderdeel van deze professionaliseringsoperatie is ook dat er in de vereniging duidelijke spelregels gaan gelden. Het bestuur krijgt de rol van hoeder van de spelregels die gelden binnen de netwerksamenwerking in het Concilium. Het bestuur heeft de taak om verenigingsleden aan te spreken op het niet naleven van de spelregels. Op die manier stimuleert het bestuur een open samenwerking tussen de leden en schept de condities voor een effectief samenspel. Belangrijk daarbij is dat de commerciële belangen van partijen nooit op tafel komen.[13]

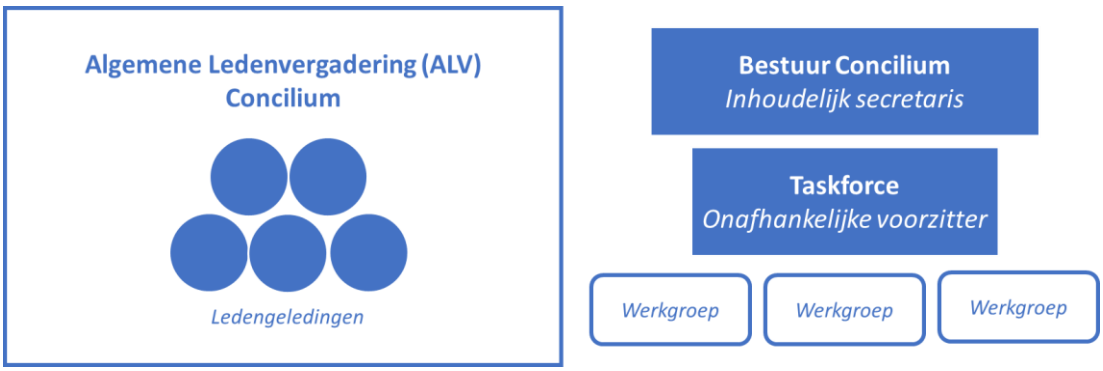
Van aanjagen en adviseren door taskforce naar uitvoering en doorwerking

Vanaf 2020 krijgt de taskforce niet alleen een aanjagende en beleids-adviserende rol, maar ook een rol in de uitvoering en doorwerking. De taskforce wordt daarmee een soort werkorganisatie die zich richt op het realiseren van de opgaven die de ALV in het werkprogramma heeft vastgesteld. Tijdens bestuursvergaderingen en de ALV legt de voorzitter van de taskforce verantwoording af over de resultaten. De taskforce is daarmee een verlengstuk van de ALV en van het verenigingsbestuur.[14] De taskforce bestaat uit een basisbezetting als kernteam, maar kan aanvulling vanuit de aangesloten deelnemers krijgen voor specifieke opgaven. De leden van de taskforce rouleren om te zorgen voor een dragelijke belasting. Het bestuur ziet toe op de prioritering van de projecten waar de taskforce aan werkt.

[11] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde, p.4.
[12] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde, p.4.
[13] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde.
[14] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde.

De onafhankelijke voorzitter van het Concilium vormt daarnaast samen met de directeur fysiek (of een vergelijkbare functie) van de gemeente Zwolle het interventieteam. Het interventieteam monitort de voortgang en het tempo van de woningbouw en voert interventies uit wanneer de woningbouw tot stagnatie dreigt te komen.

Op basis van de versterking van de structuur van het Concilium ziet de organisatie er volgens de onderstaande figuur uit.[15]



1.3. Een ontwikkeling van visiedocumenten

In de periode 2018-2021 heeft het Concilium een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. Een belangrijke stap in de professionalisering van het Concilium is de hierboven beschreven versterking van de structuur van de vereniging. Inhoudelijk komt de ontwikkeling van het Concilium naar voren in de verschillende in de periode 2018-2021 gepubliceerde visiedocumenten. In maart 2018 publiceerde de vereniging het stuk *Zwolle Moderne Woonstad: De Zwolse Aanpak voor een vitale woningmarkt*. Hierin beschrijft het Concilium trends en uitdagingen in Zwolle en formuleert vijf agenda's en 25 maatregelen om een vitale woningmarkt te realiseren.

In juni 2019 publiceerde het Concilium het *position paper Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!*. Daarin geeft het Concilium een visie op het profiel van de stad Zwolle en de plaats van Zwolle in Nederland en de regio. Daaraan gekoppeld gaf het Concilium de opdracht tot de ontwikkeling van het document *Zwolle 2040: Perspectief voor de schaalsprong in verstedelijking*, waarin zeven ambities voor de schaalsprong een verdere uitwerking krijgen. Het meest actuele visiedocument van het Concilium is *De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling* uit september 2021 waarin het Concilium zich richt op afspraken en spelregels voor de samenwerking tussen markt en overheid in de ontwikkeling van complexe (binnen)stedelijke opgaven.

1.3.1. Zwolle Moderne Woonstad (2018)

De aanleiding voor de totstandkoming van het visiedocument *Zwolle Moderne Woonstad* ligt in de behoefte van de woningcorporaties en marktpartijen om de Woonvisie en Omgevingsvisie (deel 1) uit 2017 verder uit te werken en te concretiseren.[16] Daarmee geeft het Concilium een visie voor de gemeente waarbij de punten uit de Woonvisie en Omgevingsvisie vertaling krijgen in vijf agenda's voor

[15] Besluit van Bestuur, 14 mei 2020 na reactie en instemming leden via schriftelijke ronde.
[16] Omgevingsvisie 2017: Mijn Zwolle van Morgen deel 1; Woonvisie 2017: 'Ruimte voor Wonen' 2017-2027.

de woningbouwopgave voor de korte en (middel)lange termijn. Omdat er een gezamenlijke visie nodig is, roept het Concilium daarbij andere partijen op om zich aan te sluiten bij de Zwolse Aanpak en zich te committeren aan de vijf agenda's.

In *Zwolle Moderne Woonstad* begint het Concilium met het benoemen van vijf uitdagingen die vervolgens een vertaling krijgen in vijf agenda's met 25 maatregelen voor de realisatie van een moderne woonstad. Het Concilium formuleert de volgende vijf agenda's:[17]

- Verstedelijking: voor de aantrekkelijkheid en het stedelijke karakter van de stad is het belangrijk om te werken aan verdichting, functiemenging en voldoende harde plancapaciteit voor (groen)stedelijke woonmilieus.
- Transformatie: om met het oog op de klimaatdoelstellingen te verduurzamen is verduurzaming van de bestaande woningvoorraad nodig.
- Doorstroming en versnelling: voor doorstroming is de inzet op woonzorg-combinaties, sociale huur, bijzondere doelgroepen en middenhuur.
- Betaalbaarheid: om te zorgen voor betaalbaarheid is de bouw in het goedkope segment nodig. Belangrijk is ook om segmenten te combineren in wijken.
- Samenwerking: het Concilium kent een goede samenwerking, maar die samenwerking kan altijd beter. Het is daarom belangrijk dat de corporaties, marktpartijen, provincie en gemeente de komende jaren actief uitdagingen, kennis en middelen inzetten om kwaliteit en maatwerk te creëren om voor koppelkansen te zorgen.

1.3.2. Pleidooi voor een schaalsprong (2019)

In juni 2019 publiceert het Concilium een position paper *Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!* waarin het Concilium stelt dat het nodig is om een schaalsprong te maken in Zwolle. Deze publicatie vormt een (her)positionering van *Zwolle Moderne Woonstad*. Het Concilium is van mening dat de in de omgevingsvisie gestelde 6.000 woningen tot 2027 en 10.000 tot 2040 niet correspondeert met de snelle ontwikkeling en de potentie van Zwolle. Dit position paper onderschrijft de vijf uitdagingen uit *Zwolle Moderne Woonstad* en geeft daar een vervolgstap op.

Het Concilium geeft in *Pleidooi voor een schaalsprong* een ambitieuze visie voor de gemeente waarin Zwolle volwaardig onderdeel is van de vierhoek regio Amsterdam, regio Rotterdam/Den Haag en regio Eindhoven, regio Zwolle, waarmee Zwolle uitgroeit tot het oostelijk deel van de randstad. Belangrijk voor het Concilium is daarom om te investeren in een woondeal, infrastructuur, binnenstedelijke vernieuwing, openbaar vervoer en een regiodeal. Op die manier wil het Concilium dat Zwolle een bijdrage levert aan het nationale woningbouwprobleem. Om deze ambities te realiseren, moet er gezocht worden naar de juiste manier van organiseren. Het opzetten van een regieteam dat bestaat uit provincie, gemeente, BZK-expertteam woningbouw en Concilium, noemt het Concilium daarbij als begin om te oefenen in nieuwe vormen van horizontale samenwerking. Dit regieteam zou moeten sturen op de versnelling van de realisatie en de realisatie van het experiment woningbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

[17] Zwolle Moderne Woonstad, p.36.

1.3.3. De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling (2021)

Het meest actuele stuk van de hand van het Concilium is de *Zwolse methode van gebiedsontwikkeling*. In de *Zwolse methode van gebiedsontwikkeling* richt het Concilium zich op het formuleren van gezamenlijke spelregels en een gezamenlijke werkwijze voor een goede samenwerking, om op die manier te zorgen voor een woningbouwproductie van 1.000 tot 1.500 woningen per jaar. De zogenaamde Zwolse methode van gebiedsontwikkeling moet bijdragen aan een eenduidige werkwijze. Niet als een blauwdruk, maar als een voorzet voor een betere samenwerking. Aan de hand van een stappenplan schetst het Concilium een werkwijze met verschillende principes voor gebiedsontwikkeling. Op deze wijze krijgen de eerdere visiedocumenten een concrete uitwerking.

1.4. Ontwikkelingen in de samenwerking

Aan de oprichting van het Concilium in 2005 en 2006 lag een duidelijke reden ten grondslag, het werken aan de ontwikkeling van de woningbouwopgave in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Met dit doel en deze reden sloegen verschillende partijen in 2005 de handen ineen in het Concilium. Dit doel van het Concilium is de afgelopen achttien jaar hetzelfde gebleven, de opgave heeft echter op verschillende manieren invulling gekregen. De bijdrage van het Concilium lag op sommige momenten meer op het gebied van visievorming, op andere momenten meer in het maken van afspraken over de uitvoering.

Van een lichte organisatie naar een zwaardere organisatie

Waar het Concilium begon met alleen een bestuur en enkele leden, is de organisatie uitgegroeid tot een organisatie met een groter ledenaantal, interne vergaderstructuren en verschillende organisatieonderdelen zoals de taskforce, bloedgroepen en werkgroepen. Door deze ontwikkeling heeft het Concilium als organisatie aan gewicht gewonnen. Dit gewicht geeft het Concilium mogelijkheden en geeft de vereniging invloed, maar geeft ook een verlies van snelheid en wendbaarheid.

In de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat het Concilium in de eerste jaren na de oprichting vooral effectief was door de inzet op de informele onderlinge relaties. De verschillende op de woningmarkt actieve partijen kwamen bijeen en probeerden de gezamenlijke woningbouwproductie te verhogen. Met de groei van het Concilium ontstond echter ook de noodzaak om taken en verantwoordelijkheden te beleggen op vaste plekken in de organisatie. Hierdoor formaliseerden de onderlinge verhoudingen en ging het Concilium van een spreekwoordelijke 'gideonsbende' naar een meer geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband.

De taskforce als centrale actor

De oprichting van de Taskforce Woningbouw in 2018 was een belangrijke stap in dit proces. De taskforce kreeg met de uitvoering van de punten uit *Zwolle Moderne Woonstad* een duidelijke opdracht en is vanaf het begin succesvol geweest in het aanstippen en oppakken van wat er binnen en buiten het Concilium nodig was. Door het gewicht, de beschikbare capaciteit en stappen die de taskforce wist te zetten, werd de taskforce de centrale actor in de vereniging. Veel zaken die eigenlijk thuishoorden op de bestuurstafel werden besproken in de taskforce en gingen als hamerstukken naar de bestuursvergaderingen. Het gevolg was een onduidelijke verhouding tussen het bestuur en de taskforce.

Door de centrale rol die de taskforce is gaan spelen, is het bestuur de laatste jaren ondergesneeuwd geraakt. In de taskforce spelen zich de belangrijke discussies af en spreken de partijen elkaar aan op zaken die niet goed gaan. In het bestuur zijn daarentegen te veel de onderlinge relaties centraal komen te staan en zijn de discussies op de achtergrond geraakt, gaven gesprekspartners aan.

Vanaf het najaar van 2021 is er vanwege deze ontwikkeling daarom besloten om de verhouding tussen het bestuur en de taskforce te herstellen, zodat het bestuur opnieuw aan het roer komt te staan. Het uitgangspunt daarbij is dat het bestuur weer moet gaan besturen. De taskforce zal haar krachten daarentegen meer gericht in gaan zetten en zich alleen richten op de thema's betaalbaarheid en versnelling van de woningbouw.

De gemeente als voorzitter en speler

Waar een netwerksamenwerking tussen marktpartijen en overheden die verschillende rollen vervullen ingewikkeld is, heeft de gemeente de meest complexe rol in het geheel. Verschillende momenten in de ontwikkeling van het Concilium hebben dit laten zien. Wanneer de vereniging wil reageren op een omgevingsvisie van de gemeente of een brief wil schrijven aan de gemeente om bepaalde onderwerpen aan te kaarten, maakt dit duidelijk dat de gemeente voorzitter en tegenspeler van het Concilium tegelijk is. Dit zal een spanning blijven in de verhouding tussen de gemeente en het Concilium.

De toenemende politieke aandacht voor het thema wonen zal in de toekomst deze spanning mogelijk versterken. De wethouder Wonen zal als voorzitter van het Concilium zich moeten verhouden tot de kaderstellende rol van de gemeenteraad enerzijds en de samenwerking en afspraken met het Concilium aan de andere kant.

Een bijdrage aan de cultuur in de samenwerking

De bovengenoemde veranderingen in de manier van organiseren hebben ook een verandering gebracht in de bijdrage van het Concilium aan de woningbouwopgave. Verschillende leden gaven aan het moeilijk te vinden om de concrete bijdrage van het Concilium van de afgelopen jaren te formuleren. Meer dan een keer werd de vergelijking met Groningen gemaakt, waar men de ten doel gestelde aantallen woningen ook realiseert, maar dan zonder een club als het Concilium. Hoewel deze vergelijking vanwege allerlei andere factoren moeilijk te maken is, zet de vergelijking wel een vraagteken bij de bijdrage van het Concilium. In de beginperiode waarin het Concilium een minder geïnstitutionaliseerde vorm had, lag de bijdrage van het Concilium meer in het samenbrengen van verschillende partijen en het creëren van een cultuur met het enthousiasme om de opgaven samen op te pakken. In een van de gesprekken kwam de anekdote naar voren dat het in het allereerste begin van het Concilium ieder jaar zo was dat de partij die de meeste woningen wist te realiseren een krat bier kreeg. De ervaring daarbij was een gevoel van het samen oppakken van de opgave.

Deze anekdote zegt iets over het enthousiasme van de beginperiode en over de manier van organiseren. Door de ontwikkeling van het Concilium naar een meer geïnstitutionaliseerde vorm, is de bijdrage van het Concilium ook meer komen te liggen in de formele afspraken en de formele structuren.

2. Toekomst van de woningbouwopgave

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvraag:

3.	Hoe zullen woningbouwopgaven in de regio zich in de nabije toekomst verder gaan ontwikkelen?

2.1. Ontwikkeling voor de toekomst

Tijdens de crisis op de woningmarkt hebben de verschillende partijen in het Concilium de pijn moeten delen; in gezamenlijkheid zijn projecten afgeboekt en gezamenlijk zijn verliezen genomen. Na deze periode is rond 2016/2017 de woningbouwproductie weer langzaam op gang gekomen. De huidige situatie op de woningmarkt vraagt om een flinke versnelling van de woningbouwproductie, om innovatie in de manier van werken en een kwalitatieve schaalsprong van de stad Zwolle. De komende jaren ligt er in Zwolle een aantal woningbouwopgaven op het gebied van duurzaamheid, betaalbaarheid, stedelijke vernieuwing en woningbouwproductie. Huizen zullen duurzaam gebouwd moeten worden, wonen moet betaalbaar blijven, er is binnenstedelijke vernieuwing nodig en tegelijkertijd moeten er flinke aantallen woningen geproduceerd worden.

2.1.1. Uitdagingen van een kwalitatieve schaalsprong

In juni 2019 heeft het Concilium het position paper *Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!* gepubliceerd. Hierin stelt het Concilium dat het nodig is om een kwalitatieve schaalsprong te maken in Zwolle. Met het schetsen van deze kwalitatieve schaalsprong stelt het Concilium zichzelf en de gemeente Zwolle voor een opgave. De achtergrond van deze opgave ligt in de groei en groeipotentie van Zwolle. De positie die het Concilium in dit paper schetst voor Zwolle, is die van een groeiende en bloeiende centrumstad van de regio Zwolle, een stad die de schakel vormt tussen de Randstad en het Noordoosten van Nederland. Zwolle heeft een van de meest omvangrijke knooppunten in het openbaar vervoer en kent een kwalitatief hoogwaardig aanbod aan voorzieningen. De Zwolse economie is in ontwikkeling en kent van oudsher veel familiebedrijven.[18] Zwolle kent een groei van het aantal arbeidsplaatsen; in 2018 had Zwolle meer dan 100.000 arbeidsplaatsen. Deze groei vormt een aandrijvende kracht voor de bevolkingsgroei van de gemeente.[19]

Op basis van de bevolkingsprognoses van Primos is de verwachting dat de gemeente Zwolle van bijna 130.000 inwoners in 2021 naar bijna 144.000 inwoners in 2050 zal groeien.[20] Parallel daaraan is de prognose dat het aantal huishoudens van 61.000 naar 71.000 zal stijgen over de periode 2021-2050.[21] Deze prognoses hebben vooral betrekking op de autonome groei van de gemeente; beleidsmatige interventies kunnen de groei van de gemeente nog verder aanwakkeren. Deze groei stelt Zwolle voor een opgave. Het door het Concilium geformuleerde antwoord op deze opgave is het maken van een kwalitatieve schaalsprong.

[18] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!, pp.11-13.
[19] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!
[20] https://primos.abfresearch.nl/jive?presel_code=bev_abs.
[21] https://primos.abfresearch.nl/jive?presel_code=hh_abs.

Om die schaalsprong mogelijk te maken, formuleert het Concilium vijf uitdagingen:

1. **Het accommoderen van stevige groei**
   De verwachting van het Concilium is dat Zwolle harder zal groeien dan op basis van het autonome groeiproces de verwachting is. Gezien de sterke positie van Zwolle zal deze groei bijna vanzelf gaan, daar is geen citymarketing voor nodig. Dit is een kracht maar ook een risico. Deze ontwikkeling brengt volgens het Concilium het gevaar met zich mee van een onevenwichtige ontwikkeling van de stad en het niet realiseren van de ambitie om een stad van (inter)nationale betekenis te zijn.[22] De uitdaging is daarom om na te denken over een scenario met meer ambitie, ruimte om zaken op onconventionele wijze aan te vliegen en adaptief in te spelen op de trek naar de stad.

2. **Slagingskansen en doorstroming**
   Door de aantrekkingskracht van de stad en de schaarste aan woningen, dreigt wonen in de stad onbetaalbaar te worden voor velen. De slagingskansen in de zoektocht naar een woning nemen daardoor af, vooral starters en middeninkomens kunnen moeilijk een woning vinden. De uitdaging voor de stad is daarom om in te zetten op het vergroten van de slagingskansen voor starters en middeninkomens en te zorgen voor doorstroming. Het gevaar is anders dat wonen in Zwolle slechts voor enkelen betaalbaar zal blijven.[23]

3. **Vormgeven van de verstedelijking en transformatie**
   Om de transformatie van de stad vorm te geven, moet de verstedelijkingsopgave niet langer langs de as van 50 procent inbreiding en 50 procent uitbreiding worden bezien, maar moet de woonbehoefte centraal staan. De behoefte aan binnenstedelijk wonen, groenstedelijk wonen en sub-urbane woonmilieus, moet daarbij het uitgangspunt vormen. Gebiedsontwikkeling in co-creatie met inwoners, overheid en marktpartijen is daarbij belangrijk.[24]

4. **Klimaatbestendig en energieneutraal bouwen**
   De komende 30 jaar ligt er een opgave om woningen en wijken klimaatbestendig en energie-neutraal te maken. Om die opgave te realiseren, is het van belang om een integrale werkwijze te hanteren waarin wonen, energie, klimaat, openbare ruimte en mobiliteit een aandeel hebben.[25]

5. **Verstedelijking als organiseeropgave in nieuwe samenwerkingen**
   Om de opgaven van de komende jaren te realiseren, is er niet alleen een integrale aanpak nodig, maar ook een nieuwe samenwerking tussen overheid, burgers, ondernemers, investeerders, ontwikkelaars en corporaties.[26]

Een strategische koers en ontwikkelstrategie

Deze vijf agenda's werkt het Concilium uit in een strategische koers en een ontwikkelstrategie voor de stad. In de strategische koers zet het Concilium in op de realisatie van de ten doel gestelde aantallen woningen door adaptief te plannen en het proces van verstedelijking niet alleen te organiseren, maar samen met marktpartijen en inwoners. Daarin is het nodig om de verstedelijking te verbinden met de

[22] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.19.
[23] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.19.
[24] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.20.
[25] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.20.
[26] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.20.

actuele maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, de opgaven in mobiliteit en betaalbaarheid.[27] De strategische koers krijgt een uitwerking in de ontwikkelstrategie voor 2020-2040.[28] Belangrijk daarin is de inzet van het Concilium om de transformatie van de stad in de komende jaren op te pakken als een opgave. De groei en transformatie van de stad is een opgave die de identiteit van de stad en het centrumgebied gaat veranderen. Het Concilium geeft daarbij aan dat er volop kansen liggen om de versnelde en extra groei grotendeels binnenstedelijk op te vangen. Daarmee liggen er kansen om verschillende delen van de stad te verbinden, door bijvoorbeeld van autowegen stadsstraten te maken waardoor woonwijken verbonden worden in plaats van uit elkaar gerukt.

2.2. Van regiostad naar grootstedelijk karakter

De bovengenoemde inzet van het Concilium in de schaalsprong is een belangrijke opgave voor de komende jaren. De komende jaren staan we landelijk gezien voor de uitdaging om voldoende woningen te bouwen, om wonen betaalbaar te houden voor alle inkomens en te zorgen voor verduurzaming. Zwolle en de omliggende regio vormen daar geen uitzondering op maar hebben, gezien de sterke economische positie en de landelijke aandacht in de vorm van een ophanden zijnde woondeal, een belangrijke plaats in deze ontwikkeling. Het inwoneraantal van Zwolle zal de komende jaren groeien en er zullen veel nieuwe woningen gebouwd moeten worden. Zwolle zal daardoor groeien van een regiostad naar een ‘grote stad’ en op termijn, zo is de verwachting van het Concilium, uitgroeien tot het oostelijk deel van het Randstedelijk metropoolnetwerk. Om te zorgen dat dit geen ontwikkeling is die de stad overkomt, is het belangrijk om deze groei actief op te pakken en het perspectief van een ‘grote stad’ te omarmen. Het nemen van regie over deze ontwikkeling is de enige manier om te voorkomen dat Zwolle een exclusieve stad van schaarste zal worden waarin de woonbehoeften niet overeenstemmen met de gebouwde woningen en voorzieningen. Om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar woningen en regie te nemen over de ontwikkeling, is er een versnelling nodig van de woningbouwproductie. Het opschroeven van de woningbouwproductie zal daarom de komende jaren de belangrijke opgave vormen.

Naast deze kwantitatieve opgave ligt er ook een kwalitatieve opgave. Gezien de opgaven die er liggen op het gebied van duurzaamheid, vergroening, stedelijke ontwikkeling en betaalbaarheid, is het nodig om een woonopgave op een integrale wijze aan te vliegen. Het aanleggen van energienetwerken en de ontwikkeling van de belastbaarheid van het net zullen hand in hand moeten gaan met opgaven op het gebied van mobiliteit en stedelijke ontwikkeling. De uitdaging zal daarbij liggen in het realiseren van woningen die aan alle eisen voldoen en tegelijkertijd betaalbaar blijven voor de verschillende inkomensgroepen die je wil huisvesten. De uitdaging van de toekomstige woningbouwopgave zal door alle ontwikkelingen de komende jaren liggen in het realiseren van de transformatieopgave van de stad, het op een flexibele manier realiseren van de gewenste aantallen woningen in combinatie met alle eisen op het gebied van betaalbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit. Tezamen vormen deze opgaven een complex geheel waarin samenwerking een noodzaak is.

[27] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.22.
[28] Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad, p.22.

Tabel: Prognose groei aantal inwoners en huishoudens in Zwolle (bron: Primos)

Jaar	Aantal inwoners	Aantal huishoudens
2021	129.790	60.760
2025	132.840	63.170
2030	136.370	65.890
2035	139.680	68.250
2040	141.900	69.650
2045	143.220	70.440
2050	143.910	71.160

3. Eisen aan het samenspel in de toekomst

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen:

4. Welke eisen stelt de ontwikkeling van de woonopgave aan het samenspel tussen de betrokken partijen?
5. Welke rol- en taakopvatting ligt er voor het Concilium tegen deze achtergrond naar de toekomst?

3.1. De opgaven van het Concilium van de toekomst

In het voorgaande hoofdstuk is de opgave geschetst die Zwolle en het Concilium te wachten staat. Zwolle staat de komende periode voor een transformatieopgave in de vorm van een schaalsprong van een regiostad naar een 'grote stad'. Op de woningmarkt zal dat betekenen dat er een ambitie moet zijn om de woningbouwproductie op te schroeven en tegelijkertijd te voldoen aan de verschillende eisen op het gebied van betaalbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit. Deze combinatie van eisen en ambities maakt de opgave van de toekomst complex en vraagt van de gemeente om de samenwerking te zoeken met marktpartijen. Naaste deze inhoudelijke opgaven is ook de procesmatige opgave belangrijk, vanuit de Zwolse methode het verder vormgeven van procesafspraken tussen gemeente en partijen. In deze paragraaf geven we op basis van de documenten en gevoerde gesprekken weer wat de opgaven zijn vanuit de inhoud en het proces.

3.1.1. De strategische en inhoudelijke koers naar de toekomst

De afgelopen periode hebben de gemeente Zwolle en het Concilium documenten opgesteld over de toekomst van Zwolle en de Zwolse woningmarkt. *Zwolle moderne woonstad* (2018), *Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!* (2019) en *De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling* (2021). Ook de omgevingsvisie van de gemeente *Mijn Zwolle van morgen 2030* (2021) en de woonvisie *Ruimte voor Wonen* (2017) zijn hier voorbeelden van. In deze documenten is nagedacht over de ontwikkeling en ontwikkelingsrichting van het Zwolle van de toekomst.

Vanuit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat deelnemers aan het Concilium het als een belangrijke volgende stap zien om gezamenlijk als gemeente en Concilium een strategische koers te formuleren voor de komende jaren. Hiermee worden de betrokken partijen opnieuw op één lijn gezet en zijn de kaders en het speelveld voor alle partijen duidelijk. In het formuleren van die strategische koers is het belangrijk om aandacht te hebben voor het politieke primaat van de gemeenteraad.

De strategische koers bevat twee belangrijke ingrediënten:

/ **Een gezamenlijk verhaal, dat de gemeente en het Concilium onderschrijven.**
/ **Er is concrete en uitgewerkte vertaling nodig van de kaders voor de woningbouw, het inhoudelijke woningbouwprogramma van de komende jaren en de prioriteiten die daarin vastgelegd zijn. Deze uitwerking van de kaders moet inzicht geven in de (speel)ruimte die er is voor bouwers en ontwikkelaars in de komende jaren.**

Door de start van een nieuwe bestuursperiode is er nu ook een politiek momentum om duidelijkheid te scheppen over de kaders en het speelveld voor de komende ontwikkelingen.

3.1.2. De procesmatige afspraken om te komen tot resultaat

Een belangrijke stap die verbonden is aan het formuleren van een strategische koers is het maken en uitwerken van procesafspraken voor de uitvoering. Met *De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling* (2021) ligt er een uitgeschreven methode voor de Zwolse woningmarkt. Als het om gebiedsontwikkeling gaat, vormt deze methode een goed uitgangspunt. Toch is er meer nodig, geven onze gesprekspartners aan in de gevoerde gesprekken.

Het is van belang om als Concilium met de gemeente afspraken te maken over de eisen die de gemeente stelt aan de partijen op de woningmarkt en aan hun plannen. In beginsel liggen de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden voor het scheppen van kaders voor de woningbouw bij de gemeente. Tegelijkertijd is het, zowel voor de Concilium-leden als voor de gemeente, belangrijk dat die kaders en de daarin gestelde eisen gedragen worden door de partijen die actief zijn op de Zwolse woningmarkt. Bij het maken van deze procesafspraken moet er aandacht zijn voor:

- **De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de partijen in het Concilium**
- **De plaats van het Concilium in de processen op de woningmarkt**
- **De haalbaarheid en prioriteit van inhoudelijke eisen aan woningbouw en ontwikkeling**
- **De (on)mogelijkheden om af te wijken van de gestelde kaders**
- **De wijze van handhaving van de gestelde kaders, eisen en afspraken**
- **De omgang met de ambitie om adaptief te blijven**

De uitwerking van deze thema's is werk dat in de komende maanden en jaren verder vorm moet krijgen.

3.2. Het samenspel van de toekomst

Het Concilium bestaat nu zo'n 18 jaar en heeft in verschillende contexten en omstandigheden een bijdrage geleverd aan de woningbouwopgave. Dit laat zien dat het Concilium een adaptief vermogen bezit om op verschillende wijzen en in verschillende tijden zijn bijdrage te leveren aan de processen op de woningmarkt. Dit betekent echter ook dat het Concilium geen afgebakende taak en plaats heeft in de woningbouwopgave. Dit is een kracht, maar het maakt ook kwetsbaar. Dit vraagt om bezinning op rol en functioneren, in het licht van de opgaven van de toekomst. Een belangrijk onderdeel van deze bezinning is het samenspel tussen de leden onderling (inclusief de gemeente). In de afgelopen twee decennia is dit samenspel niet hetzelfde gebleven. Naar de toekomst toe vraagt dit daarom ook om gedachtevorming. In deze paragraaf schetsen we op basis van documenten en gesprekken de ontwikkeling van het samenspel in de afgelopen jaren en wat dit vraagt richting de toekomst.

3.2.1. Het huidige samenspel

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, staat de regio Zwolle een complexe opgave te wachten in de gedaante van een transformatieopgave waarin het realiseren van de juiste aantallen woningen gepaard moet gaan met het voldoen aan de eisen op het gebied van betaalbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit. Er zijn meerder manieren om deze complexe opgave te realiseren. De gemeente kan optreden als een sterke centrale actor die de kaders en spelregels geeft voor de processen op de woningmarkt. De gemeente kan er ook voor kiezen om marktpartijen in een eerder stadium te betrekken en de samenwerking te zoeken met de verschillende partijen op de woningmarkt.

In Zwolle is met de oprichting van het Concilium gekozen voor deze tweede optie. Het Concilium is een netwerkorganisatie die past bij het idee van een overheid die niet alleen zelf alle touwtjes in handen heeft maar de samenwerking zoekt met partijen buiten de gemeente.

De afgelopen jaren heeft het Concilium een rol gehad in het versterken van de sociale verbindingen tussen partijen en zijn er afspraken gemaakt over het woningbouwprogramma. Ook was het Concilium een plaats voor visievorming en vormde het soms een tegenkracht in het samenspel met de gemeente. In de afgelopen jaren is, in samenhang met de groter wordende uitdagingen en complexiteit, deze vorm van samenwerking met de ontwikkeling naar de huidige structuur met een bestuur en een taskforce steeds verder geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd.

3.2.2. Knelpunten in het huidige samenspel

In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, zijn knelpunten in de huidige samenwerking op tafel gekomen. Een belangrijke stap om de rol van het Concilium naar de toekomst vorm te geven is het kiezen van een richting voor de ontwikkeling van dit samenspel. Deze keuze is nodig, omdat de huidige knelpunten een verdere ontwikkeling van het samenspel in de weg zitten. Ons beeld is ook dat nog onvoldoende open het gesprek gevoerd wordt over deze knelpunten in de samenwerking. We zetten ze daarom allereerst op een rij.

1. Onduidelijkheid over rol en functie van het Concilium
Voor leden is het niet duidelijk genoeg wat de rol en de functie van het Concilium is. Verschillende leden hebben in gesprekken aangegeven dat het niet (meer) duidelijk is wat het Concilium doet of waar het Concilium van is. Aangegeven wordt dat de verdergaande institutionalisering van de afgelopen jaren op gespannen voet staat met de meer netwerkmatige werkwijze uit het verleden.

In gesprekken is ook naar voren gekomen dat naar het Concilium wordt gekeken als een club waar je bij moet horen om iets klaar te spelen op de Zwolse woningmarkt. De gesprekspartners geven daarbij tegelijk ook aan dat dit niet overeenkomt met de werkelijkheid en ook niet zo zou moeten zijn. Een dergelijke situatie zou ook niet een goede drijfveer zijn om lid te worden. Partijen houden elkaar dan namelijk min of meer gevangen in het Concilium om mee te mogen doen.

2. Niet iedereen is even actief
Inherent aan de ontwikkeling van groei en institutionalisering van het Concilium is de actieve betrokkenheid van de leden anders geworden. Waar deze in een netwerk meer ligt bij alle deelnemers, komt deze in een meer geïnstitutionaliseerde samenwerking bij enkelen te liggen. Daarmee liggen ze automatisch minder bij alle deelnemers, die zich daardoor ook minder verantwoordelijk of betrokken voelen. Sommige leden van het Concilium merken ook op dat deelname aan het Concilium hiermee ook meer consumerend wordt gebruikt door leden, en niet vanuit een verantwoordelijkheid voor het leveren van een bijdrage aan het geheel.

3. De verhouding tot de gemeente staat onder druk
Een duidelijk punt van zorg dat in de gesprekken is geuit, gaat over de rol van en de samenwerking met de gemeente Zwolle. Dit heeft verschillende oorzaken. In de beleving van de leden hanteert de gemeente bij projecten van niet-Concilium-leden andere regels en afspraken, terwijl de leden gebonden zijn aan de afspraken die binnen het Concilium zijn gemaakt. De gemeente heeft soms goede inhoudelijke redenen om van die regels en afspraken af te wijken, maar legt dit onvoldoende uit in het Concilium. Ook wordt de gemeente hierover niet ter verantwoording geroepen in het Concilium. Hierdoor ontstaat het beeld dat de gemeente de Concilium-afspraken niet toepast op projecten van spelers buiten het Concilium, wat door partners in het Concilium als hoogst oneerlijk wordt ervaren.

Daarnaast observeren deelnemers dat het de gemeente niet lukt om in voldoende mate uitvoering te geven aan de uitgesproken ambities. Zij zien een verschil tussen wat de gemeente zegt en doet. Het wordt daarbij niet als gemakkelijk ervaren om dit bespreekbaar te maken, omdat leden vrezen voor hun marktpositie.

4. De samenwerking vraagt om revitalisering
Vanuit de gesprekken komt naar voren dat er verschil van inzicht is over de toekomst van het Concilium en het samenspel dat daarbij hoort. Hierover is nog onvoldoende het gesprek gevoerd. De ontwikkeling van de huidige samenwerking naar een meer geïnstitutionaliseerde samenwerking past bij de veranderende opgave en rol die het Concilium daarin heeft opgepakt, maar niet altijd zijn keuzes expliciet gemaakt. Toekomstig samenspel vraagt revitalisering. Er is commitment nodig over de kernwaarden en het gewenste samenspel binnen het Concilium om energie te genereren naar de toekomst.

3.2.3. Uitgangspunten en een gezamenlijk vertrekpunt

Hoe moet het gesprek over het samenspel in het Concilium worden vormgegeven? In onze toekomstverkenning zijn we daarvoor op zoek gegaan naar uitgangspunten die dat gesprek kunnen helpen. Ze kunnen een gezamenlijk begin vormen voor een ontwikkelrichting van het Concilium. Door te spreken over een gezamenlijk vertrekpunt kunnen de huidige dilemma's bespreekbaar worden gemaakt. De uitgangspunten die wij vanuit de analyse en gesprekken naar voren zien komen, zijn een tweetal tegenstellingen. Enerzijds de mate van inhoudelijke oriëntatie van het Concilium, deze kan inspirerend zijn, visievormend, beleidsmatig of zelfs toezichthoudend. Anderzijds de organisatie die hierbij past, waarbij deze gericht kan worden op flexibiliteit, meer netwerkgericht, of op stabiliteit, meer als institutie.

Inhoudelijke oriëntatie: de mate van sturing op woningbouw

De inhoudelijke oriëntatie kan lichtvoetig of steeds zwaarder worden ingericht. De verschillende stappen die we hierin onderscheiden zijn de niveaus van beleidsproducten. De laagste trede hierbij is inspiratie, daarna volgen visievorming, beleidsvorming en tenslotte de rol van regelgever en toezichthouder. Als de inhoudelijke oriëntatie gericht is op inspiratie, zijn de bijeenkomsten daarop ook geënt. Ideeën van buiten, sprekers en ontmoeting staan centraal. Als het gewicht van de inhoud toeneemt, wordt gestart met visievorming; de opgaven van de woningmarkt richting de toekomst, de positie van het Concilium hierin en hoe daarin te werk te gaan. Het Concilium heeft deze stappen ook zelf doorgemaakt. Wordt nog een stap verder gegaan naar beleidsvorming, dan volgen stukken ter bespreking en beleidsnotities. Die kunnen door de organisatie zelf of door anderen worden gemaakt, maar hebben meer kaderstellend vermogen en dwingen ook afspraken af tussen de deelnemers. Met een taskforce met gewicht heeft het Concilium deze stap ook doorgemaakt, hoewel daar weer wat van wordt teruggenomen in de laatste ontwikkelingen. Een laatste stap gaat om regelgeving en toezicht, in die situatie is het instituut ook verantwoordelijk voor invulling van beleid in regels en toezicht op naleving daarvan. Dit is een niveau dat het huidige Concilium niet heeft bereikt.

Organisatie: informeel of formeel

De organisatievorm van het Concilium is aan verandering onderhevig geweest. Deze verdere institutionalisering geeft winst (organisatiekracht) en verlies (bestuurlijke drukte) in de ogen van betrokkenen. Het Concilium kan kiezen voor een flexibele en wendbare organisatie waarbij er minder vaste verantwoordelijkheden zijn. De meer institutionele vragen laat het dan aan zich voorbij gaan.

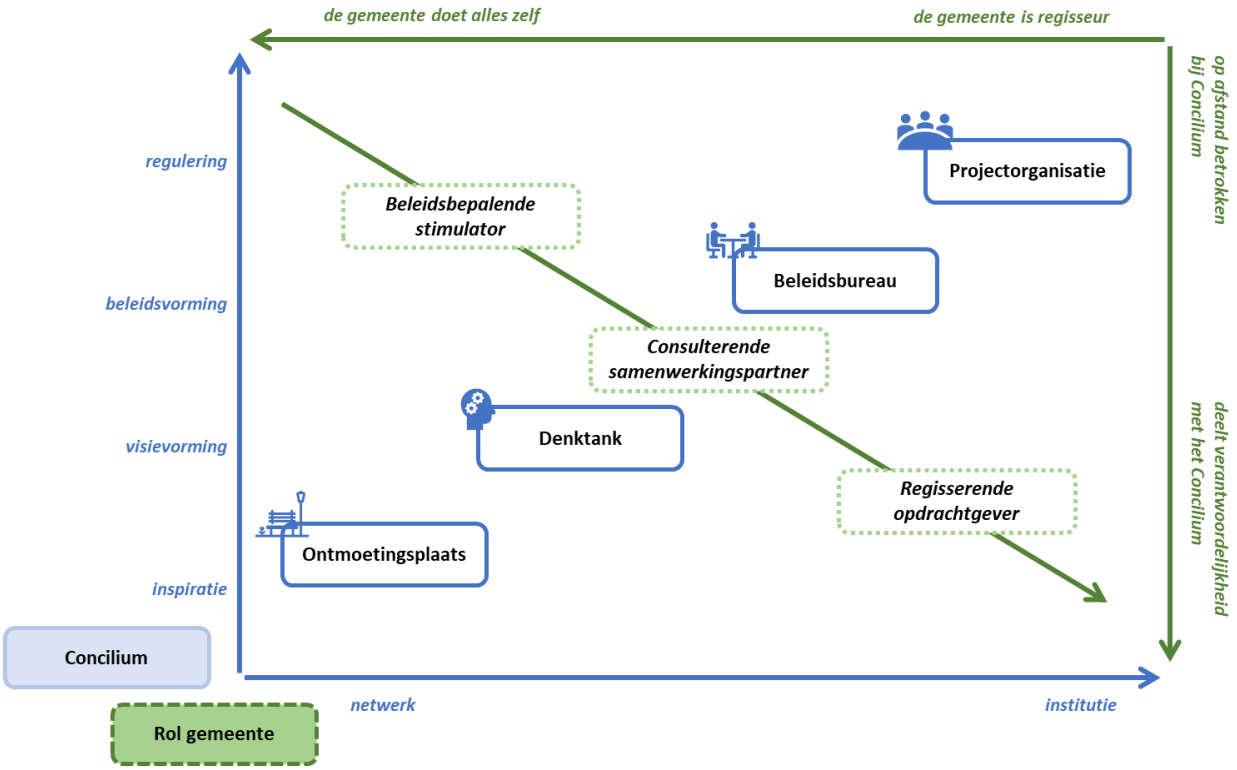
Het Concilium kan zich ook richten op een meer geïnstitutionaliseerde organisatievorm. Er geldt dan een duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden, en hierbij past ook een vaste rol in de woningbouwopgave en daarmee samenhangende processen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ruimtelijke procedures rondom visies en beleid en het geven van zienswijzen hierop. Waar flexibiliteit minder verantwoordelijkheden en meer bewegingsruimte geeft (netwerkmatig karakter) betekent een meer geïnstitutionaliseerde vorm dat er een duidelijk afgebakende taak is en leden ook verantwoordelijkheden hebben die worden vastgelegd.

Samenhang

De ontwikkeling tussen inhoudelijke oriëntatie en organisatiegraad zijn aan elkaar verbonden. Iedere stap op de inhoud vergt ook wat van de organisatiegraad en andersom. In de geschiedenis van het Concilium is deze reis stap voor stap, soms vanuit inhoud en soms vanuit de organisatie afgelegd.

3.2.4. Vier perspectieven voor het toekomstig samenspel

Vanuit de in paragraaf 3.2.3 uitgewerkte uitgangspunten ontstaan vier toekomstperspectieven waarover binnen het Concilium het gesprek gevoerd kan worden. De toekomstperspectieven zijn in paragraaf 3.2.6. verder uitgewerkt. Deze perspectieven kunnen het vertrekpunt vormen voor een verdere oriëntatie naar de toekomst over het samenspel. Dwars door deze vier toekomstperspectieven lopen de rol en positie van het gemeentebestuur. Dit leidt tot verschillende functies van het Concilium en verschillende rollen van de gemeente. In de onderstaande figuur zijn deze schematisch weergegeven.



Elk van deze perspectieven kan verder worden ingekleurd. Om op een goede manier een vergelijking te kunnen maken, is het belangrijk om die tegenover elkaar af te wegen aan de hand van een aantal

criteria. In de volgende paragrafen werken we deze criteria uit en beschrijven we de perspectieven meer uitgebreid.

3.2.5. Criteria voor vergelijking van de perspectieven

Voor een goede vergelijking van de verschillende perspectieven zijn een aantal criteria van belang. Deze criteria hebben we geformuleerd op basis van de analyse uit de hoofdstukken 1 en 2 en op grond van de groepsgesprekken die zijn gevoerd.

#	Criterium	Toelichting
1.	*Doel*	Het beoogde doel van een perspectief is het *leidmotief* van de organisatie richting de toekomst. Dit doel moet de deelnemers verbinden in hun samenwerking.
2.	*Structuur*	De structuur is ondersteunend aan het perspectief dat wordt gekozen. Afhankelijk van de interne of externe oriëntatie en de flexibele of stabiele organisatievorm wordt een structuur ingericht.
3.	*Producten*	De producten moeten bijdragen aan het doel dat wordt gekozen. Afhankelijk van het perspectief verschillen de producten: van visies tot procesafspraken, van symposia tot borrels.
4.	*Samenwerking*	De wijze van samenwerking wordt vormgegeven door de organisatie, maar ook door de oriëntatie. Wie nemen er deel aan de samenwerking? Op welke manier krijgt deze vorm? Dat zijn vragen die vanuit dit criterium worden belicht.
5.	*Rol van de gemeente*	De rol van de gemeente is een belangrijke context in het functioneren van het Concilium. Welke rol pakt de gemeente in de woningbouwopgave, wat is haar oriëntatie en wat is daarbij de verhouding tot het Concilium?

3.2.6. Uitwerking van de toekomstscenario's

Op grond van de genoemde criteria kunnen we een verdere invulling geven van de verschillende perspectieven. We doen dit bewust als een eerste schets. Immers, in het gesprek binnen het Concilium over deze perspectieven moet een eigen koers worden bepaald vanuit de uitgangspunten en criteria. De perspectieven kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar moeten dat (behulpzaam) ook blijven.

Ontmoetingsplaats	
Doel	Kennis van ieders belangen en opvattingen, creëren begrip voor deze belangen en opvattingen, werken aan vertrouwen tussen partners.

Structuur	Geen of lichte structuur.
Producten	Ontmoetingen en inhoudelijke symposia. Incidenteel: gezamenlijke lobby richting provincie of Rijksoverheid.
Samenwerking	Open voor alle partners, gerichtheid op realiseren woningbouwopgaven. Naar gelang woningbouwopgaven veranderen (bijvoorbeeld: duurzaam bouwen en energietransitie), kunnen nieuwe partners toetreden.
Rol van de gemeente	Een duidelijk hoofdrol voor de gemeente als het bevoegd gezag. Het initiatief ligt bij de gemeente en de gemeente doet veel zelf. De betrokkenheid bij het Concilium is niet noodzakelijk groot.

Een aandachtspunt bij dit ontwikkelperspectief is de vrijblijvendheid. Het geheel kan vluchtig worden of op termijn ook minder inspirerend.

Denktank	
Doel	Gezamenlijke visieontwikkeling op woningbouwopgaven. Bepalen strategie voor realisatie woningbouwopgaven.
Structuur	Lichte structuur. Afspraken over inzet en taakverdeling deelnemers bij visieontwikkeling. Afspraken over status van de opbrengsten van de denktank.
Producten	Gezamenlijke visie op woningbouwopgaven en strategie voor de realisatie hiervan. Visies dienen als leidraad of zijn inspiratie voor beleid van alle consortiumpartners, inclusief de gemeente.
Samenwerking	Open voor alle partners die een bijdrage willen en kunnen leveren aan visie- en strategieontwikkeling op woningbouwopgaven. Naar gelang woningbouwopgaven veranderen (bijvoorbeeld: duurzaam bouwen en energietransitie), kunnen nieuwe partners toetreden.
Rol van de gemeente	De gemeente heeft de touwtjes in handen en pakt haar rol op basis van haar wettelijke bevoegdheden. Het Concilium is een denkende gesprekspartner van de gemeente. De rol van de gemeente in het Concilium is klein.

Een aandachtspunt bij dit scenario is dat het zich vooral richt op vergezichten. De realisatiekracht is hier niet geborgd. De onderlinge samenwerking blijft op strategisch niveau en wordt weinig praktisch.

Beleidsbureau	
Doel	Gezamenlijke visieontwikkeling op woningbouwopgaven. Bepalen strategie voor realisatie woningbouwopgaven met concrete afspraken voor het te voeren beleid.
Structuur	Zwaardere structuur, niet alleen omdat meer personele inzet nodig is voor het voorbereiden van beleid, maar ook omdat een besluitvormingsstructuur nodig is om tot gezamenlijke besluitvorming hierover te komen. Afspraken over inzet medewerkers in beleidsbureau en over besluitvorming over beleid.
Producten	Gezamenlijke beleidsdoelen en afspraken over de realisatie hiervan, uitgewerkt in beleidsnotities en/of beleidsconvenanten.
Samenwerking	Open voor alle partners die een bijdrage leveren aan de realisatie van woningbouwopgaven en hier gezamenlijke afspraken over willen maken. Naar gelang woningbouwopgaven veranderen (bijvoorbeeld: duurzaam bouwen en energietransitie), kunnen nieuwe partners toetreden.
Rol van de gemeente	De gemeente betrekt het Concilium bij de woningbouwopgave als coproducent. De gemeente en het Concilium dragen samen verantwoordelijkheid voor het beleid. De gemeente is onderdeel van het Concilium.

Een aandachtspunt bij dit scenario is dat er duidelijke afspraken moeten zijn over de verhouding tussen de beleidsafspraken die in het Concilium worden vastgesteld en het gemeentelijke beleid.

Projectorganisatie	
Doel	Gezamenlijke afspraken over uitvoering projecten die bijdragen aan de realisatie van woningbouwopgaven. Wegnemen knelpunten die versnelling projecten in de weg staan.
Structuur	Zwaardere structuur, niet alleen omdat personele inzet nodig is voor coördinatie van bijdrage aan gezamenlijke projecten, maar ook omdat een besluitvormingsstructuur nodig is voor afspraken over projecten.
Producten	Gezamenlijk formuleren lessen over knelpunten bij projecten, coördinatie van samenwerking bij projecten en ontwikkelen afspraken over versnelling projecten.

Samenwerking	Open voor alle partners die projecten realiseren of hier en bijdrage aan leveren. Naar gelang woningbouwopgaven veranderen (bijvoorbeeld: duurzaam bouwen en energietransitie), kunnen nieuwe partners toetreden.
Rol van de gemeente	Het Concilium is een samenwerkingspartner met een duidelijke rol en verantwoordelijkheid in het realiseren van de woningbouwopgave. De gemeente heeft een centrale rol in het Concilium.

Een kwetsbaarheid van dit scenario is dat hiermee een 'closed shop' ontstaat, waarbij lidmaatschap van het Concilium een voorwaarde is - of als zodanig wordt gezien - voor het kunnen ontwikkelen van woningbouwprojecten in Zwolle.

Verhouding tot de gemeente

Zoals beschreven in de knelpunten van de samenwerking heeft de gemeente een lastige positie als voorzitter en partner van het Concilium. Enerzijds is de gemeente voorzitter van de vereniging en anderzijds is de gemeente de belangrijkste partner bij het realiseren van de woningbouwopgave. De combinatie van deze twee rollen levert allerlei onduidelijkheden op die de samenwerking hinderen. Belangrijk is daarom om helderheid te krijgen over de rol van de gemeente en de rol van het Concilium. De vier geschetste scenario's brengen alle vier een andere verhouding tussen het Concilium en de gemeente met zich mee. Het denken over de scenario's vraagt daarom ook om aandacht van de gemeente. De twee in het model geschetste criteria voor de rol en positie van de gemeente zijn daarbij van belang.

4. Conclusies en advies

Het Concilium is een uniek en vitaal samenwerkingsverband van bouwers, woningcorporaties, investeerders, projectontwikkelaars en overheden. Onze terugblik op de ontwikkeling van het Concilium laat zien dat deze vitaliteit vooral blijkt uit het vermogen om zich door de tijd heen aan te passen aan de verschillende omstandigheden op de woningmarkt en de gewijzigde woningbouwopgaven. Als reactie op de veranderende context heeft het Concilium zich ontwikkeld van een betrekkelijk los netwerk tot een meer gestructureerd overleg met een eigen werkorganisatie in de vorm van een taskforce. Dit aanpassingsvermogen en de ontwikkeling van het Concilium heeft ook onduidelijkheden met zich meegebracht. Er wordt verschillend gedacht over hoe deelnemers zich tot elkaar (dienen te) verhouden, wat de rol en taak van het Concilium is en wat de precieze rol van de gemeente is. Het gesprek hierover is de afgelopen jaren onvoldoende voor het voetlicht gebracht en op de achtergrond geraakt door inhoudelijke discussies over de aanpak van de woningbouwopgave. Onduidelijkheden en misverstanden over het Concilium en de onderlinge verhoudingen hierbinnen, zijn hierdoor blijven voortbestaan.

Om deze onduidelijkheden weg te nemen, is er een herbezinning nodig op de rol en taak van het Concilium en de verhouding tot de gemeente. Daarvoor is het allereerst nodig dat er een open en eerlijk gesprek ontstaat over de onderlinge verhoudingen binnen het Concilium. Vervolgens is het nodig om tot een gedeeld perspectief op de ontwikkeling van het Concilium te komen. Om dat perspectief gezamenlijk te schetsen, is het nodig om het gesprek te voeren over de positie van het Concilium. De in dit rapport geschetste scenario's kunnen een leidraad vormen voor het voeren van dit gesprek. Het advies is daarbij om in gezamenlijkheid aan de hand van de in paragraaf 3.2.5. genoemde vijf criteria na te denken over de toekomst van het Concilium.

Bijlage 1 Overzicht gesprekken

Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Rol	Datum interview
De heer E. Leideman	DeltaWonen	Concilium-lid	28-02-2022
De heer E. Anker	Gemeente Zwolle	Voorzitter Concilium / wethouder	09-03-2022
De heer B. Koopman	Concilium	Voormalig voorzitter Taskforce	02-03-2022
De heer M. Pol	Concilium	Voorzitter Taskforce	17-02-2022
De heer J. van der Heijden	Concilium	Bestuurssecretaris	17-02-2022
De heer A. ten Vergert	VanWonen	Concilium-lid	02-03-2022
Mevrouw B.D. de Paus	DeltaWonen	Concilium-lid	02-03-2022
Mevrouw H. Selles-Heikoop	Gemeente Zwolle	Strateeg Wonen	02-03-2022
Mevrouw J. Comino	Van Wijnen	Concilium-lid	03-02-2022
De heer J. Wortman	Provincie Overijssel	Adjunct hoofd eenheid ruimte en bereikbaarheid	01-02-2022

Naast de gevoerde persoonlijke interviews zijn er twee groepsgesprekken geweest, één groepsgesprek met partijen die al langere tijd lid zijn van het Concilium en één groepsgesprek met leden die sinds minder lange tijd betrokken zijn bij het Concilium.