Samenwerken aan Woonbeleid



Onderzoek naar de rol van de gemeente Zwolle en de gemeenteraad bij het Zwols Concilium

25 september 2023

Rekenkamercommissie Zwolle

VOORWOORD

Zowel in Nederland als in Zwolle is de beschikbaarheid van voldoende woningen één van de belangrijkste zorgen voor inwoners en politiek. Met haar woningmarktbeleid stelt de gemeente Zwolle daarvoor de kaders, maar voor de realisatie van woningen is de gemeente voor een belangrijk deel afhankelijk van andere partijen. Sinds 2005 wordt daarom samengewerkt met provincie, ontwikkelaars, bouwers, corporaties en andere partijen in het 'Concilium'. Deze 'Zwolse aanpak' is in de loop der jaren meegegroeid met de ontwikkelingen op de woningmarkt en wordt ook elders in het land vaak als voorbeeld genoemd.

Toch roept de Zwolse aanpak ook vragen op over de daadwerkelijke bijdrage van het Concilium aan het woonbeleid en hoe de rollen van partijen zich tot elkaar verhouden. Op basis van een eigen evaluatie (2022) besloot het Concilium zelf recent al de intensiteit van de samenwerking bij te stellen.

Als Rekenkamercommissie hebben wij de evaluatie met belangstelling gelezen. Een aantal vragen bleef voor ons echter nog onbeantwoord. Deze vragen hebben betrekking op de wijze van samenwerking in het Concilium en de verantwoordelijkheid van de raad om zelf een oordeel te kunnen vormen en kaders te kunnen stellen bij de vormgeving van de Zwolse aanpak. Dit gaf voor de Rekenkamercommissie aanleiding voor een onderzoek naar de rol van de het Concilium in het woonbeleid en de rol van de gemeente Zwolle in het Concilium.

Het onderzoek is uitgevoerd door Berenschot. Namens de Rekenkamercommissie dank ik de onderzoekers Anton Poelarends, Wubbo Wierenga en André Oostdijk voor de prettige samenwerking. Met hun bevindingen formuleerden wij onze conclusies en aanbevelingen. Daarvoor dank ik ook de overige leden van de Rekenkamercommissie, Mart oude Egbrink, Klariska ten Napel en Bert-Jan Buiskool.

Dit onderzoek vormt de afsluiting van onze werkzaamheden als Rekenkamercommissie. In de vergadering waarin wij dit rapport aanbieden aan de gemeenteraad, wordt tevens besloten over de instelling van de nieuwe Rekenkamer Zwolle. Daarmee komt er een einde aan een periode van 26 jaar Rekenkamercommissie in Zwolle. Ik dank hierbij al onze voorgangers - in al die Rekenkamercommissies - en kijk uit naar de vernieuwde voortzetting van onze werkzaamheden in de Rekenkamer Zwolle.

Namens de Rekenkamercommissie Zwolle

Dirk Jan Droogh (extern voorzitter)

Leden Rekenkamercommissie:

Bert-Jan Buiskool
Klariska ten Napel
Mart oude Egbrink

Ambtelijk secretaris: Evert Jan Bagerman

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanleiding en doelstelling

Bouwen en wonen en de groei van de stad behoren onmiskenbaar tot de belangrijkste thema's voor de gemeente Zwolle de komende jaren. "Groeiend Zwolle, kwaliteit van wonen en leven" is in het coalitieakkoord daarom ook benoemd als één van de vijf thema's met de grootste uitdagingen en urgentie voor de komende jaren. Het Concilium is een voorname rol toebedacht bij het realiseren van de ambities en doelstellingen. De Rekenkamercommissie Zwolle vond het daarom een geschikt moment geschikt moment om onderzoek te doen naar het woonbeleid van de gemeente Zwolle en in het bijzonder naar de rol van het Concilium daarin.

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal: "In welke mate is de samenwerking in het Concilium van toegevoegde waarde voor de uitvoering van het Zwolse woonbeleid en is de gekozen vorm van samenwerken doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?".

Beleidsonderzoeksbureau Berenschot heeft dit onderzoek in opdracht van de Rekenkamer-commissie Zwolle uitgevoerd.

Algemene indruk

Het Concilium is een vereniging met ruim 40 leden. De gemeente Zwolle is één van de leden. Het doel van de samenwerking is – kort gezegd – het vormen van een netwerk rondom de woningbouwopgave in Zwolle. Dit doel van het Concilium wordt bereikt. Tussen de leden is er veel onderling vertrouwen gegroeid door de jaren heen. De gemeente Zwolle zet dit netwerk in voor de ontwikkeling, bijsturing en uitvoering van beleid. In de beginjaren met name door het Concilium te informeren en te raadplegen bij ontwikkelingen. Later (tussen 2018 en 2022) heeft het Concilium ook advies gegeven en aan coproductie van beleid gedaan. Sinds de opheffing van de Taskforce in 2022 is er weer een stap terug gedaan op de participatieladder.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de wijze van samenwerking als zeer waardevol wordt ervaren. De waarde zit er met name in dat hierdoor gemeentelijk beleid meer draagvlak heeft dan zonder aanwezigheid van het Concilium. Om deze meerwaarde te kunnen leveren is de netwerkfunctie van het Concilium van groot belang.

Het college ziet het Concilium als een belangrijk instrument binnen het woonbeleid. Het functioneert als een vorm van participatie. Omdat het college het Concilium ziet als instrument heeft de gemeente geen specifieke kaders voor bijvoorbeeld de rol van het Concilium in het woonbeleid of de rol van de gemeente binnen het Concilium.

Door het ontbreken van kaders is er onduidelijkheid ontstaan over de rol van het Concilium. Dit is versterkt doordat het Concilium door de jaren op verschillende treden van de participatieladder heeft gestaan, zonder dat daar expliciet over is gecommuniceerd. Doordat de communicatie vanuit het Concilium weinig transparant is, was het voor de gemeenteraad moeilijk om de inbreng van het Concilium op een juiste wijze te waarderen.

Op welke trede van de participatieladder het Concilium zou mogen acteren, is wat betreft de Rekenkamercommissie aan de gemeente en gemeenteraad zelf. Belangrijk is dat er transparant wordt gecommuniceerd over de rol van het Concilium in beleid en de rol van de gemeente in het Concilium.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Zowel de gemeenteraad als het college heeft geen doelstellingen bepaald voor de deelname aan het Concilium. Daarmee is de doelmatigheid en doeltreffendheid vanuit het perspectief van de gemeente niet eenduidig vast te stellen.

Wel is het duidelijk dat de gemeente met het Concilium een verstrekkende vorm van samenwerking op de woningmarkt heeft die verder gaat dan in veel andere gemeenten. Uit deze samenwerking haalt de gemeente veel informatie en input op beleid. Deze input zorgt – naar mening van de voor dit onderzoek geïnterviewde personen – voor verbetering van het gemeentelijke beleid en vergroting van het draagvlak. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Deze informatie kan niet gemakkelijk op een andere wijze verkregen worden. Als het doel van deelname aan het Concilium voor de gemeente is om beleid te ontwikkelen dat op draagvlak kan rekenen in de markt, dan wordt dat doel bereikt.

Of het voorstaande ook op een efficiënte wijze wordt bereikt is lastig vast te stellen. De vraag is of dit resultaat met minder middelen kan worden bereikt of dat er meer resultaat met dezelfde middelen worden bereikt? De afgelopen jaren was de financiële inzet van de gemeente +/- €50.000 per jaar. Dit bedrag is (nog) niet naar beneden bijgesteld na opheffing van de Taskforce. Daarnaast draagt de gemeente bij door middel van ambtelijke capaciteitsinzet. Zonder de financiële bijdrage van de gemeente en provincie zou het Concilium geen onafhankelijk voorzitter van de Taskforce/secretaris van het bestuur kunnen inhuren, tenzij de bijdrage voor de andere partijen wordt opgehoogd. Of andere partijen een dergelijke bijdrage zouden willen doen, is niet uit het onderzoek af te leiden. Eveneens is niet af te leiden of het niet hebben van een onafhankelijk voorzitter van de Taskforce/secretaris van het bestuur een effect zou hebben.

Wel is aan te geven dat het Concilium, gebaseerd op de interviews en documentatie, heeft bijgedragen aan het woonbeleid. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of de investeringen opwegen tegen de opbrengsten.

De recente nieuwe vormgeving van het Concilium – met opheffing van de Taskforce – betekent dat er een nieuw stadium is aangebroken. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het Concilium zelf zal zich daarmee ook opnieuw moeten bewijzen.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid van het Concilium is onder te verdelen in de mate van gelijk speelveld en democratische legitimering.

Gelijk speelveld

Deelname aan het Concilium levert informatie op over het gemeentelijk woonbeleid. Doordat er woonbeleid in het Concilium wordt besproken kunnen deelnemende partijen vroegtijdig zicht krijgen op het voorgenomen gemeentelijk beleid. Daarnaast levert deelname aan het Concilium invloed op het beleid op. Vanuit gemeentelijk perspectief is het belangrijk dat er een gelijk speelveld bestaat voor informatie over en participatie bij beleidsontwikkeling. Als gemeente is het noodzakelijk hier oog voor te hebben. Tegelijkertijd vraagt gelijkwaardige participatie soms een uitgebreider proces dan in specifieke gevallen wenselijk is. Bijvoorbeeld bij het toetsen van kleinere voorgenomen beleidsaanpassingen. In deze situatie is het begrijpelijk dat de gemeente kiest voor het Concilium. De afweging of er bredere participatie moet plaatsvinden of dat alleen het consulteren van (leden van) het Concilium voldoende is, is aan het college. Het college dient de afweging inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad. Dit kan ook door middel van algemene beleidslijnen, zodat het niet iedere keer afgewogen hoeft te worden.

Daarnaast is het voor het gelijk speelveld belangrijk dat de toetreding tot het Concilium voor iedereen mogelijk is. Binnen de gestelde kaders van het Concilium is de toetreding geborgd en naar onze visie op een rechtmatige wijze vormgegeven. Omdat er kaders zijn voor lidmaatschap van het Concilium, betekent dit automatisch dat het Concilium niet representatief is voor alle belanghebbenden. Daarom is het, op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel, van belang dat de

gemeente iedereen de kans geeft om bij te dragen aan het ontwikkelen van het woonbeleid. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om er zorg voor te dragen dat niet alleen de aanbodkant van de woningmarkt betrokken is bij de ontwikkeling van het woonbeleid, maar ook de vraagkant.

Democratische legitimering

De democratische legitimering wordt bepaald door de mate waarin de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol heeft kunnen invullen en in hoeverre hier uitvoering aan gegeven is.

De gemeenteraad heeft geen schriftelijke informatie gekregen over het functioneren van het Concilium zelf, de rol van de gemeente in het Concilium of de rol van het Concilium in het woonbeleid. Wanneer er over het Concilium geschreven wordt, dan is dat in relatie tot specifieke inhoud. De gemeenteraad zelf heeft ook niet naar informatie hierover gevraagd.

De gemeenteraad heeft geen kaders gesteld aan de rol van de gemeente in het Concilium en de rol van het Concilium in het woonbeleid. Dit heeft het college de gelegenheid gegeven de rol van de gemeente in het Concilium en in het woonbeleid naar eigen inzicht in te vullen. Dit was vanuit collegeperspectief ook legitiem, omdat het college het Concilium zag als instrument voor de uitvoering van het woonbeleid.

Met het ontbreken van kaders is er per definitie geen uitvoering gegeven aan kaders.

Rol van de wethouder

De wethouder wonen is voorzitter van het Concilium. Uit de interviews blijkt dat deze rol van de wethouder van belang wordt geacht om ervoor te zorgen dat andere leden ook het hogere management afvaardigen aan het Concilium. Eveneens geeft het de gemeente de mogelijkheid agendabepalend te zijn.

Dit neemt niet weg dat de rol van voorzitter als wethouder wonen vanuit rechtmatigheidsoogpunt een aandachtspunt is. Dit komt met name doordat de voorzitter van het Concilium gebonden is aan de statuten en verantwoording schuldig is aan de ledenvergadering. Het belang van het Concilium en de inhoud van de statuten kunnen in strijd zijn met de gemeentelijke belangen, bijvoorbeeld als er vanuit de gemeente belemmeringen worden opgeworpen voor de woningbouw. Uit het onderzoek is niet gebleken dat deze twee rollen van de wethouder tot problematische situaties hebben geleid.

Aanbevelingen

1. Stel kaders vast over de rol van de gemeente in het Concilium en de rol van het Concilium in het woonbeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat de rol van de gemeente in het Concilium, evenals de rol van het Concilium in het woonbeleid niet helder is voor de gemeenteraad. Wij bevelen een gesprek aan tussen de gemeenteraad en het college over het Concilium, de rol van de gemeente daarin en de rol van het Concilium in het woonbeleid. Daarbij is het goed om aandacht te hebben voor de aspecten zoals benoemd in paragraaf 4.3.1, kortgezegd: het proces, de organisatie, de informatievoorziening, de inhoud en de financiën. Vervolgens bevelen we aan om de belangrijkste punten hieruit vast te leggen.

2. Verbeter de informatievoorziening vanuit het Concilium

De informatievoorziening vanuit het Concilium over de eigen activiteiten is beperkt. Voor de gemeenteraad is transparantie belangrijk. Daarom bevelen we aan om de informatievoorziening over de vergaderingen van het dagelijks bestuur en het Concilium te verbeteren. Dit kan door de verslagen van de vergaderingen actief met de raad te delen of door de raad actief te informeren waar de verslagen te vinden zijn. In dit verband is het goed erop te wijzen dat de website van het Concilium moeilijk vindbaar is via online zoekmachines[1].

[1] Ten tijde van het onderzoek was de website niet vindbaar onder de resultaten van Google; wel verschijnt er een link naar de website in het kader dat rechts in beeld verschijnt in de webpagina-weergave modus. Daarnaast werden de openbare notulen van de vergaderingen ten tijde van het onderzoek nog niet gepubliceerd op de website. Inmiddels is dat wel het geval.

3. Maak inzichtelijk welke bijdrage uit het Concilium komt en hoe deze zich verhoudt tot andere bijdragen aan het woonbeleid.

De bijdrage van het Concilium is - zeker in de tijd van de Taskforce - aanzienlijk geweest. Voor een goede controle vanuit de gemeenteraad is het van belang dat enerzijds inzichtelijk is wat deze bijdrage precies is en wat er met de bijdrage uit het Concilium is gedaan. Anderzijds is het belangrijk om ervan bewust te zijn dat het Concilium (slechts een deel van) de aanbodzijde van de woningmarkt vertegenwoordigd. Maak daarom ook inzichtelijk hoe de bijdrage van het Concilium zich verhoudt tot input vanuit andere belanghebbenden, met aandacht voor hoe deze andere belanghebbenden al dan niet georganiseerd zijn.

4. Voer een eenvoudige juridische toets uit bij wezenlijke wijzigingen van de rol van het Concilium.

Door de tijd heen is de rol van het Concilium veranderd. De structuur van de vereniging is hier niet op aangepast. Eveneens heeft de gemeente niet bewust gekeken naar de veranderende rol van het Concilium en wat dit betekent voor de gemeentelijke rol zelf of het woonbeleid. Wij bevelen aan om een eenvoudige juridische toets uit te voeren op de rechtmatigheid van de aangepaste samenwerking.

5. Borg dat de wethouder de vrijheid heeft om eigen afwegingen te maken.

De belangen van het Concilium en van de wethouder kunnen in strijd met elkaar zijn. In praktijk heeft de wethouder oog voor deze situaties, bijvoorbeeld door niet mee te schrijven aan documenten gericht aan de gemeente of niet de handtekening te zetten namens het Concilium. We adviseren om vast te leggen op welke wijze er in deze situaties mee omgegaan wordt, zodat dit voor een ieder transparant is.

Berenschot



EEN ONDERZOEK NAAR DE ROL VAN DE GEMEENTE ZWOLLE EN DE GEMEENTERAAD BIJ HET ZWOLS CONCILIUM

Samenwerken aan woonbeleid

21 september 2023

Anton Poelarends, Wubbo Wierenga en André Oostdijk

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... 3

1.1 Aanleiding ... 3
1.2 Onderzoeksvraag ... 3
1.3 Onderzoeksopzet ... 4
1.4 Leeswijzer ... 4

Hoofdstuk 2 Beschrijving van het Concilium ... 5

2.1 Het Concilium: een vereniging van ruim 40 leden ... 5
2.2 Het doel: een netwerk en inhoudelijk gesprek ... 5
2.3 2005-2017: steeds intensievere samenwerking ... 6
2.4 2018-2022: ontwikkeling van beleid, met de Taskforce ... 7
2.5 2022 tot heden: herordening ... 9
2.6 De rol van de gemeente in het Concilium ... 10
2.7 Wat wordt er in het Concilium besproken? ... 11

Hoofdstuk 3 Opbrengsten van het Concilium ... 12

Hoofdstuk 4 De raad en het Concilium ... 16

4.1 Positie van het Concilium ... 16
4.2 Informatieverstrekking over het Concilium ... 16
4.3 Rolinvulling van de raad ... 18

Hoofdstuk 5 Reflectie ... 20

5.1 Treden op de participatieladder ... 20
5.2 De rol van de gemeente in het Concilium ... 22
5.3 Rechtmatigheid ... 22
5.4 Andere partijen dan Concilium partijen ... 24

Bronnenlijst ... 27

Bijlage 1. Evaluatiekader ... 29
Bijlage 2. Motie ... 32

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Kwaliteit van wonen en leven is één van de thema's uit het coalitieakkoord van het college van Zwolle[1]. Betaalbare, kwalitatief goede woningen realiseren in een fijne en gezonde leefomgeving is het doel. Sturing geven aan de woningmarkt is een belangrijke rol van de gemeente en de gemeenteraad. Op thema's als waar mag er gebouwd worden, wat mag er gebouwd worden, welke eisen worden er gesteld aan de leefomgeving en hoe verdelen we de beschikbare woningvoorraad stelt de gemeenteraad de kaders. Het college geeft vervolgens invulling aan de gestelde kaders. De gemeente, marktpartijen en woningcorporaties voeren het uit. Het kan dan ook niet anders dan dat de gemeente samenwerkt met marktpartijen en woningcorporaties. Iedere gemeente geeft de samenwerking op zijn eigen wijze vorm. In Zwolle heeft deze samenwerking een structureel karakter gekregen in het Concilium. Het Concilium is een vereniging met ruim 40 leden die sinds 2005 bestaat.

In de gemeenteraad leven vragen over de rol van het Concilium bij het realiseren van de ambities en doelstellingen van de gemeente Zwolle. Daarom heeft de Rekenkamercommissie Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar het Concilium.

1.2 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek gaat enerzijds in op het instrument 'Concilium', zijn rol in het woonbeleid en de rol van de gemeente in het Concilium. Anderzijds gaat dit onderzoek in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad hierbij en in welke mate de raad deze heeft kunnen invullen en in heeft gevuld.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: "In welke mate is de samenwerking in het Concilium van toegevoegde waarde bij de uitvoering van het Zwolse woonbeleid en is de gekozen vorm van samenwerken doelmatig, doeltreffend en rechtmatig?"

Om antwoord te geven op deze vraag gaan we in dit onderzoek in op de volgende onderwerpen:

1. Een beschrijving van het Concilium: wat is het doel van het Concilium, hoe is het oorspronkelijk organisatorisch en formeel-juridisch ingericht en beleidsmatig gemotiveerd. Hoe functioneert het op dit moment en in hoeverre wijkt dit af ten opzichte van de oorspronkelijke opzet. Hierbij geven we inzicht in de organisatiewijze, doel, rol van de gemeente en de gemeenteraad, toetreding en de betrokkenheid van niet-deelnemers.
2. De rol van het Concilium bij beleidsontwikkeling, -bijsturing en -uitvoering, formeel en informeel.
3. Inzicht in de impact op gelijk speelveld. Levert deelname voordeel (respectievelijk nadeel voor niet-deelnemers) in termen van invloed, informatie, mededinging en toetreding tot de Zwolse woningmarkt?
4. De democratische legitimering van het Concilium, in hoeverre is de gemeenteraad betrokken en kan zij zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoeren?

[1] ChristenUnie, GroenLinks, D66 en CDA (2022). Samen voor een waarde(n)volle toekomst, Coalitieakkoord 25 mei 2022.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek hebben we opgezet aan de hand van het publieke waarde model[2] van Mark Moore. Dit publieke waarde model hebben we voor dit onderzoek omgezet naar een evaluatiekader, dat opgenomen is in bijlage 1. Dit kader vorm de basis van het onderzoek.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en het invullen van het evaluatiekader hebben we gebruik gemaakt van beschikbare documentatie. Het gaat hierbij om: het gemeentelijke woonbeleid, producten van het Concilium (waaronder de recente evaluatie), statuten van het Concilium, agenda's van bestuursvergaderingen en algemene ledenvergaderingen van het Concilium en communicatie tussen het college en de gemeenteraad. Dit hebben we aangevuld met interviews met:

- woordvoerders wonen van de gemeenteraad
- wethouder Wonen, tevens voorzitter van het Concilium
- ambtenaren betrokken bij het Concilium
- voormalig voorzitter van de Taskforce Woningbouw (2018-2021), tevens voormalig secretaris van het bestuur van het Concilium
- voormalig voorzitter van de Taskforce Woningbouw (2021-2022), die tevens huidig secretaris van het bestuur van het Concilium is
- bestuurslid van het Concilium namens de woningcorporaties en beleggers
- Gemeente Deventer, ambtelijk betrokkene bij Platform Wonen Deventer
- Gemeente Apeldoorn, ambtelijk betrokkene bij Overlegplatform Wonen Apeldoorn
- Gemeente Nieuwegein, ambtelijk betrokkene bij samenwerking met marktpartijen en corporaties

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het Concilium door de jaren heen en de bijdrage daaraan door de gemeente. Hoofdstuk 3 gaat in op de meerwaarde van het Concilium. Wat levert deelname aan het Concilium voor de gemeente en andere leden op? Hoofdstuk 4 gaat in op de rol van de gemeenteraad in relatie tot het Concilium. Hoofdstuk 5 geeft een reflectie vanuit de onderzoekers op het Concilium, de rol van de gemeente en de rol van de gemeenteraad. Het rapport eindigt in hoofdstuk 6 met de conclusies en aanbevelingen.

[2] Meer over het Publieke waarde model kunt u vinden op: https://www.berenschot.nl/publieke-waarde-realiseren en via Benington en Moore (2011). Public Value, theory & practice

HOOFDSTUK 2 BESCHRIJVING VAN HET CONCILIUM

Wat is het Concilium?

Dit hoofdstuk gaat in op het Concilium. Wat is het Concilium begin 2023? Waar komt het vandaan en hoe is het zo geworden? Dit hoofdstuk beschrijft het Concilium door de jaren heen.

2.1 Het Concilium: een vereniging van ruim 40 leden

Het Concilium bestaat ten tijde van dit onderzoek uit 42 leden die betrokken zijn bij nieuwbouw in Zwolle. Er zijn 27 bouwers en ontwikkelaars lid, 3 overheden (gemeente Zwolle, gemeente Kampen en de provincie Overijssel), 5 makelaars, 4 woningcorporaties en 3 investeerders[3]. Om lid te mogen worden moeten partijen betrokken zijn bij de bouw of verkoop van minimaal 20 woningen in de gemeente Zwolle in de voorgaande drie jaren, of op dat moment twintig woningen in ontwikkeling hebben in Zwolle[4]. Het bestuur kan een uitzondering maken op deze regel als iemand bij minder woningen betrokken is. Alle partijen die voldoen aan deze voorwaarde en onderdeel zijn van een ledengroepering (zie hierna) laat het bestuur toe als lid.

De partijen in het Concilium zijn opgedeeld in ledengroeperingen. Iedere partij maakt onderdeel uit van een ledengroepering. Het gaat om de ledengroeperingen overheid[5], makelaardij, vastgoedontwikkeling, ontwikkelende aannemerij en woningcorporaties. In de ledengroepering woningcorporaties zitten ook de beleggers. Ook kan er een ledengroepering algemeen zijn. Deze bestaat dan uit leden die niet tot één van de andere groepen behoren.

Het bestuur van het Concilium bestaat uit vijf natuurlijke personen. De voorzitter wordt benoemd door de gemeente Zwolle. In praktijk is dit de wethouder wonen. De overige bestuursleden vertegenwoordigen ieder een ledengroepering. Iedere ledengroepering kiest zelf zijn bestuurslid. Alleen de ledengroepering algemeen – die op dit moment niet bestaat – kan geen bestuurslid naar voren schuiven.

2.2 Het doel: een netwerk en inhoudelijk gesprek

Het doel van het Concilium is het zijn van een discussieplatform over de woningbouw in Zwolle. In onderstaand kader zijn de doelen zoals vormgegeven in de statuten[6] opgenomen.

[3] Concilium (2023). Website van het Concilium
[4] Statutenwijziging vereniging Concilium Zwolle (2012)
[5] In de statuten staat het volgende in art 4 lid 1: "leden van de vereniging kunnen zijn de gemeente Zwolle, woningcorporaties en rechtspersonen die actief zijn op het gebied van de makelaardij, de vastgoedontwikkeling en de ontwikkelende aannemerij". Later wordt verwezen naar deze groepen als ledengroeperingen. De groepering overheden komt hiermee niet rechtstreeks in de statuten terug.
[6] Statutenwijziging vereniging Concilium Zwolle (2012).

Doelen van het Concilium

a. het zijn van een breed discussie podium/platform voor het kwalitatieve en kwantitatieve woningprogramma en de wijkvernieuwing in de gemeente Zwolle;
b. het op gang brengen en het op peil houden van zowel het kwalitatieve als kwantitatieve woningprogramma in de gemeente Zwolle;
c. het stimuleren van een gezonde woningmarkt als geheel in de gemeente Zwolle;
d. het monitoren en volgen van de ontwikkelingen op de woningmarkt in de gemeente Zwolle, alsmede het verrichten van onderzoek daartoe;
f. het bevorderen van duurzaam en energiezuinig bouwen in de gemeente;
g. het signaleren, wegnemen of voorkomen van belemmeringen die de woningbouw doen stagneren, het wegnemen en/of voorkomen van die belemmeringen;
h. het verrichten van alle handelingen, die in de ruimste zin verband kunnen houden met of bevorderlijk kunnen zijn voor één van de sub a tot en met g omschreven doeleinden.

2.3 2005-2017: steeds intensievere samenwerking

De samenwerking is in de periode 2005 tot en met 2017 steeds intensiever geworden. In deze paragraaf gaan we in op deze periode. De volgende paragrafen behandelen de jaren 2018 tot en met heden.

In 2005 is het Concilium opgericht als vereniging. Uit de tijd rondom de oprichting zijn geen documenten beschikbaar. Als ze er ooit zijn geweest, zijn ze nu niet meer te achterhalen bij de gemeente of bij de gemeenteraad. Eveneens waren er onder de geïnterviewden geen personen uit de begindagen van het Concilium. Wel is uit de interviews af te leiden dat het Concilium in de begindagen met name gericht was op het vormen van een netwerk en het uitwisselen van kennis. Dit gebeurde aan de hand van themabijeenkomsten en op de algemene ledenvergaderingen. Op deze bijeenkomsten werden allerhande onderwerpen besproken.

Vanaf 2010 is een verandering van het Concilium ingezet. De woningmarkt ging door een crisis heen. Alle betrokken partijen moesten zich aanpassen. In deze slechte jaren op de woningmarkt hebben partijen elkaar 'echt leren kennen'[7]. Er moesten veel zaken gedaan worden, bijvoorbeeld voor het prioriteren van locaties. Dit prioriteren werd niet binnen het Concilium gedaan. Wel zorgde het bestaande netwerk ervoor dat partijen elkaar vertrouwden, waardoor trajecten buiten het Concilium beter verliepen.

Samenwerking in Apeldoorn, Deventer en Nieuwegein

In de gemeente Apeldoorn is er het Overlegplatform Wonen Apeldoorn, een vereniging van marktpartijen en corporaties. De gemeente is geen lid, maar neemt wel deel aan overleggen. De vereniging is gericht op overleg.

In de gemeente Deventer is er het Platform Wonen Deventer. Een vereniging vergelijkbaar met het Concilium. Het is ook gericht op de realisatie van woningen en het ruimtelijk beleid. De gemeente is bestuurslid, maar geen voorzitter, secretaris of penningmeester.

In de gemeente Nieuwegein bestaat er geen overleg- of netwerkorganisatie. Contact met marktpartijen is via projecten of ad hoc. Contact met woningcorporaties is frequenter en loopt met name via de prestatieafspraken.

[7] Benoemd in verschillende interviews

Binnen het Concilium werden de actuele (beleids)ontwikkelingen besproken.

Vanaf 2016 ontstond er een andere dynamiek. De slechte jaren op de woningmarkt waren voorbij. De woningmarkt kwam in een rustiger vaarwater. De vraag op de woningmarkt trok aan en daarmee ook de woningbouw. Langzamerhand werd een andere kant van de woningmarkt duidelijk, er was sprake van een woningtekort. In die tijd is ook de huidige woonvisie van Zwolle ontwikkeld 'ruimte voor wonen' 2017-2027. In deze woonvisie wordt het Concilium niet benoemd. Binnen het Concilium werden wel de onderwerpen uit de woonvisie besproken, waaronder het wegnemen van barricades om woningbouw te kunnen versnellen. Uit de interviews is af te leiden dat de samenwerking in het Concilium in deze tijd langzamerhand intensiever werd. De markt en de overheid wilden gezamenlijk zoeken naar het versnellen van de woningbouwproductie.

2.4 2018-2022: ontwikkeling van beleid, met de Taskforce

De steeds intensievere samenwerking in het Concilium is in 2018 meer geïnstitutionaliseerd. Het bestuur werd geprofessionaliseerd[8]. Eveneens werd er een taskforce opgericht waarin er gewerkt werd aan concrete projecten en activiteiten. Dit is de Taskforce woningbouw (hierna Taskforce).

10 activiteiten en projecten van de Taskforce

1. Versnelling
2. Verstedelijkingsvisie en transformatie
3. Samenwerkingsagenda
4. Ontwikkelstrategie gemeente Zwolle
5. Onderzoek prijssegmenten
6. Energietransitie
7. Scenarioplanning
8. Monitoring en kennisagenda
9. Wonen en zorg
10. Doorstroming en slagingskansen

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.[9]" De Taskforce had, in eerste instantie, een tijdelijk karakter om deze invulling te geven. De Taskforce richtte zich onder meer op de versnellen van de woningbouw, verstedelijkingsvisie, en versterking van de samenwerking en het samenspel tussen partijen. Ze heeft hiervoor een werkprogramma opgezet met de 10 samenhangende projecten/activiteiten.[10] Deze zijn weergegeven in het kader.

In de Taskforce zaten deelnemers van alle ledengroeperingen. Vanuit de gemeente waren er twee ambtenaren bij betrokken. Zij schreven mee aan de verschillende producten. Soms als penvoerder, soms in een andere rol. De Taskforce stond onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, die voor dit doel werd aangetrokken. De voorzitter heeft daarbij een belangrijke inhoudelijke rol ingenomen om de Taskforce sturing te geven. Daarnaast was de voorzitter van de Taskforce ook de secretaris van het bestuur van het Concilium.

[8] Uit Necker van Naem (2022): "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."
[9] Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[10] Taskforce woningbouw Zwolle (2018). Taskforce woningbouw Zwolse Aanpak, naar een beter samenspel, tussenadvies versnelling.

Vanuit dit werkprogramma zijn diverse interne adviezen geschreven, die zijn geland in een aantal producten, namelijk[11]:

- Zwolle moderne woonstad, de Zwolse aanpak voor een vitale woningmarkt (2018)
- Pleidooi voor een schaalsprong, kwalitatieve groei van een inclusieve stad! (2019)
- De Zwolse methode van gebiedsontwikkeling (2021)

Uit de gehouden interviews en de gedane evaluatie[12] blijkt dat de Taskforce langzamerhand een meer eigen rol kreeg binnen het Concilium. Waar het aan het begin tijdelijk was, is na twee jaar besloten de Taskforce een structurele plaats te geven, als meer uitvoerend/beleidsvormend binnen het Concilium. Waar de Taskforce in eerste instantie een duidelijke opdracht vanuit het bestuur van het Concilium heeft gekregen, was deze verhouding tussen het bestuur en de taskforce aan het eind niet meer helder.

Gelijktijdig met het verbreden van de Taskforce verbreedde de rol van het Concilium zich ook. Binnen het Concilium werd niet alleen meer gesproken over de woonopgave in enge zin, maar ging men ook in op de bredere ontwikkeling van de stad, ook de energietransitie en mobiliteit hoorden daarbij[13].

2.4.1 Impact van de Taskforce

De producten, opgesteld door de Taskforce en vastgesteld door het Concilium, hebben invloed gehad op het Zwolse woonbeleid.

Het eerste document uit 2018, de 'Zwolse Aanpak', is in het coalitieakkoord van 2018 als volgt benoemd: "We zijn daarom blij met de Zwolse Aanpak voor een vitale woningmarkt die het Concilium recentelijk heeft voorgesteld. Wij zullen die aanpak als basis nemen bij het opstellen van een nieuwe ontwikkelstrategie wonen."

De gemeente en het Concilium hebben hier vervolgens invulling aan gegeven met het ontwikkelen van een ontwikkelstrategie. De gedachtegang uit het Concilium is daarmee met name conceptueel vertaald naar het Zwolse woonbeleid. Op onderdelen neigt de doorvertaling naar instrumenteel. Hieruit blijkt dat tussen 2018 en 2022 het Concilium zelf een rol inneemt bij het ontwikkelen van het Zwolse woonbeleid.

Een andere vorm van het gezamenlijk ontwikkelen van beleid is te zien bij het uitbreken van de coronacrisis in 2020. Er wordt op dat moment gewerkt aan het Zwols pakket van maatregelen (versie 1.0). De wethouder geeft aan dat er veelvuldig contact is met het Concilium over hoe om te gaan met het pakket van maatregelen[14]. En dat in overleg met het dagelijks bestuur van het Concilium, het verstandig is op dit

Conceptuele of instrumentele doorvertaling

De doorvertaling van ideeën uit het Concilium naar beleid kan op twee manieren plaatsvinden. Op conceptueel niveau of instrumenteel niveau. Conceptuele doorvertaling betekent dat de ideeën worden overgenomen. Er bestaat geen, of beperkte letterlijke overeenkomst tussen de bron en het uiteindelijke document. Bij instrumentele doorvertaling is deze koppeling er wel. Teksten en ideeën worden rechtstreeks gekopieerd.

[11] Uitgebreider beschreven in: Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[12] Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[13] Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[14] Anker (2020). Voortgang Zwols pakket van maatregelen woningmarkt

moment pas op de plaats te maken om te bezien wat de ontwikkelingen zijn. "Op basis daarvan kunnen we dan alsnog besluiten het pakket in huidige vorm door te laten gaan, of hierop aanpassingen te doen. In het bestuurlijk overleg van het Concilium van 14 mei willen we hier een besluit over nemen. U ontvangt hierover een informatienota."

In hoeverre de andere publicaties rechtstreekse invloed hebben gehad op het Zwolse woonbeleid is niet zo direct af te leiden als bij de voorgaande voorbeelden. Wel kunnen we uit interviews afleiden dat er in de Taskforce beleid werd ontwikkeld. Hierbij werkte de gemeente samen met de andere partijen uit het Concilium. Deze producten zijn vervolgens naar de raad gestuurd. Daarmee is er coproductie geweest van het woonbeleid.

2.4.2 Totale contributie van €10.000 naar €165.000

Om de Taskforce mogelijk te maken is de contributie vanaf 2018 gestegen. De contributie was tot 2018 250 euro per jaar[15]. In 2018 met de oprichting van de Taskforce woningbouw is er vanuit de gemeente 50.000 euro incidenteel beschikbaar gesteld voor het aantrekken van de onafhankelijk voorzitter[16], die eveneens secretaris van het bestuur werd[17]. In 2021 is er een aanvraag gedaan voor een structureel hogere bijdrage aan het Concilium van alle leden. Voor 2021 was de contributie voor de gezamenlijke overheden: 99.850 euro, marktpartijen droegen gezamenlijk 65.750 euro[18] bij. De provincie en gemeente Zwolle droegen beide bijna 50.000 euro bij[19]. Dit bedrag is in de jaren 2021 en 2022 incidenteel beschikbaar gesteld binnen de gemeente Zwolle en vanaf 2023 is hier een structurele bijdrage van gemaakt. De totale begroting van het Concilium is gegroeid van om en nabij de €10.000 per jaar naar €165.000 per jaar. Dit extra geld is met name gebruikt voor bekostiging van de voorzitter van de Taskforce. Andere kosten die hieruit gedekt worden zijn kosten als communicatie, het faciliteren van werkgroepen, bijdrage aan lobbyactiviteiten (zie ook hoofdstuk 3, concrete samenwerking) en bestuurskosten[20].

Contributie in Apeldoorn, Deventer en Nieuwegein

In Apeldoorn is de gemeente geen lid van het overlegplatform. Ze betalen dan ook geen contributie.

In Deventer is de contributie €800 per jaar.

In Nieuwegein is ook geen overlegplatform, dus ook daar wordt geen contributie betaald.

2.5 2022 tot heden: herordening

In juli 2022 is de evaluatie[21] van het Concilium opgeleverd[22]. Hierin is gereflecteerd op de rol van het Concilium in de periode 2018 tot en met 2021. Naar aanleiding van de evaluatie zijn er in het bestuur gesprekken gevoerd over de koers van het Concilium en de rol van de gemeente erin. In deze gesprekken is aan de orde gekomen dat het Concilium steeds meer tijd is gaan vragen van de

[15] Gemeentelijke informatie (2023).
[16] Uit de incidentele middelen van het Team Wonen. Zie ook de betreffende jaarrekeningen (2019: https://zwolle.jaarverslag-2019.nl/p24659/activiteiten-en-kredieten-doel-6-2-1 en 2020 https://zwolle.jaarverslag-2020.nl/p31965/doel-6-2-1-een-passend-woningaanbod), paragraaf 6.2.1
[17] Na 1 jaar Taskforce is in 2019 teruggeblikt daarop, zie Agenda Zwolle - Raadsplein besluitvormend (Raadzaal) maandag 2 september 2019 19:30 - 21:00 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl), agendapunt 5.A.8 'Terugkoppeling 1 jaar Taskforce Woningbouw'.
[18] Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[19] Gemeentelijke informatie (2023). Dit is exclusief de ambtelijke inzet.
[20] Concilium (2022). Begroting 2023.
[21] Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.
[22] De provincie Overijssel was opdrachtgever van dit onderzoek. Uit de gehouden interviews blijkt dat de aanleiding van het onderzoek was dat de provincie onderzoek wilde doen ter verantwoording van de provinciale bijdrage aan het Concilium. Het Concilium heeft deze aanleiding omarmd om er een bredere evaluatie van te maken.

deelnemers, zonder dat alle deelnemers direct de meerwaarde daarvan inzagen[23]. Met name de Taskforce vroeg tijd. Bovendien had de Taskforce zich ontwikkeld tot een organisatie binnen het Concilium met een sterke eigen rol. Uit de gehouden interviews blijkt dat de verhouding tussen de Taskforce en het bestuur daardoor niet altijd meer helder was. Eveneens ontstond er, onder andere bij de gemeente, ongemak over de beleidsrol die het Concilium steeds meer had ingenomen. Een belangrijke conclusie uit de gesprekken in het Concilium luidde dan ook dat het Concilium "zich niet (meer) direct met beleid maken bezig zou moeten houden."[24] Naar aanleiding van de besprekingen in het bestuur van het Concilium is besloten om de Taskforce op te heffen.

Tegelijkertijd wilde het bestuur wel de goede samenwerking behouden. Eveneens zagen de leden de meerwaarde in voor het woonbeleid[25]. Met de herordening streeft het Concilium na om de goede samenwerking te behouden en te blijven werken aan de woningbouwopgave in Zwolle[26]. Uit de gehouden interviews blijkt dat de nieuwe vormgeving en organisatiestructuur langzamerhand helder is. De Taskforce is opgeheven en het bestuur vraagt specifieke adviezen, waarvoor er een werkgroep wordt ingericht. Uit de interviews blijkt dat de precieze werkwijze van de werkgroepen en hoe om te gaan met adviezen nog wel – gaandeweg – helder moet worden.

2.6 De rol van de gemeente in het Concilium

De gemeente Zwolle heeft vier rollen: lid, voorzitter, (mede-)financier en beleidsbepaler.

Lid

De gemeente Zwolle is, evenals alle andere partijen, lid van de vereniging. Daarmee heeft de gemeente een gelijkwaardige rol ten opzichte van de andere leden.

Voorzitter

De gemeente Zwolle, in de persoon van de wethouder wonen, is voorzitter van het Concilium. Hij of zij heeft daarmee belangrijke invloed op het reilen en zeilen van de vereniging, bijvoorbeeld op de agendasetting. Op basis van de statuten heeft de gemeente de mogelijkheid iemand anders aan te wijzen als voorzitter.

Financiën en capaciteit

De gemeente Zwolle is de partij die samen met de provincie de grootste financiële bijdrage levert aan het Concilium. Financieel dragen ze beide bijna €50.000 per jaar bij.

De gemeente levert naast de financiële bijdrage ook een personele inzet aan het Concilium. Het Concilium is een vereniging. Alle partijen zijn lid en dragen via hun vertegenwoordiger bij aan het Concilium. Voor de gemeente gaat het om de volgende vertegenwoordigingen[27]:

- Wethouder Wonen: voorzitter van het Concilium
- Ambtelijke ondersteuning: een beleidsambtenaar wonen[28] is inhoudelijk betrokken en ondersteunend bij de bestuursvergaderingen en ALV's. Tijdens de periode met de Taskforce woningbouw waren er twee beleidsambtenaren betrokken.
- Directeur Fysiek en Strategie: in de vorige collegeperiode was deze persoon technisch voorzitter van de bestuursvergaderingen, met als doel de wethouder – met wonen en ruimtelijke ordening

[23] Interview bestuurslid namens de woningcorporaties en beleggers
[24] Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking.
[25] Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking.
[26] Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking.
[27] Gemeentelijke informatie (2023). Mail over inzet gemeente in het Concilium en de financiën.
[28] Het Concilium is onderdeel van een groter takenpakket van de betreffende beleidsambtenaar.

in zijn portefeuille – te ontlasten van zijn dubbele pet. Eveneens om de betrokkenheid van de directie bij het Concilium te vergroten. De directeur vervult deze rol nu niet meer.

Beleidsbepaler

De gemeente is de belangrijkste lokale beleidsbepaler op de woningmarkt. Zij bepaalt waar het gemeentelijk beleid heen gaat. Zij bepaalt waar er wel en niet gebouwd mag worden en wat er specifiek in bestemmingsplannen wordt opgenomen.

De producten van het Concilium zijn niet altijd in overeenstemming met het gemeentelijk beleid. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de eerste publicatie van de Taskforce woningbouw[29]. De Taskforce is hierin kritisch op de gemeente. Dit tussenadvies is bovendien rechtstreeks gericht aan het college van B&W van Zwolle (naast dat het aan de leden van het Concilium is gericht).

Ook in interviews kwam de dubbele pet van de gemeente aan de orde. "Governance-technisch is het soms verwarrend. Soms zit de wethouder in een spagaat. Een concreet voorbeeld: als het Concilium hebben we een stuk naar de informateur gestuurd. Normaal gesproken ondertekent de voorzitter dit. Maar dat was in deze niet gewenst."[30]

2.7 Wat wordt er in het Concilium besproken?

Uit de agenda's en interviews blijkt dat in het Concilium de algemene ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen op de woningmarkt worden besproken, wordt ingegaan op de positionering van Zwolle en op het functioneren van het Concilium. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak en organisatie van MIRT-onderzoeken[31], een lobbystrategie richting het Rijk over de opgaven en middelen van woningcorporaties[32] en de organisatie van een netwerkevenement[33]. Daarnaast wordt er gewerkt aan specifieke producten. In de statuten is vastgelegd dat er niet over locaties wordt gesproken. In de gehouden interviews hebben verschillende personen aangegeven dat er niet over specifieke locaties gesproken is, anders dan als illustratief voorbeeld bij een andere onderwerpen. Uit de agenda's van het bestuur blijkt ook niet dat er locaties geagendeerd zijn.

[29] Concilium (2018b). Naar een beter samenspel, tussenadvies versnelling.
[30] Interview secretaris Concilium
[31] Concilium (2020). Agenda vergadering bestuur Concilium 22 oktober 2020
[32] Concilium (2020). Agenda vergadering bestuur Concilium 22 oktober 2020
[33] Concilium (2019b). Agenda vergadering bestuur Concilium 18 oktober 2019

HOOFDSTUK 3 OPBRENGSTEN VAN HET CONCILIUM

Wat levert deelname aan het Concilium op?

De afgelopen jaren heeft het Concilium meerwaarde geleverd voor de deelnemers en het woonbeleid. In dit hoofdstuk beschrijven we deze op basis van de gehouden interviews en de beschikbare documentatie.

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat deelname aan het Concilium het volgende oplevert:

- Een netwerk
- Sparringspartners
- Concrete samenwerking
- Kennis van en informatie over recente ontwikkelingen
- Kennis van en informatie over beleidsontwikkelingen
- Invloed op beleid en andere ontwikkelingen
- Draagvlak voor het woonbeleid
- Beperken van de discussie bij individuele projecten
- Vrijwillige afspraken

Netwerk

Uit de gehouden interviews blijkt dat de netwerkfunctie van het Concilium het belangrijkste is voor de deelnemende partijen. Partijen kennen elkaar via het Concilium en hebben vertrouwen in elkaar opgebouwd. Een voorbeeld hiervan wordt beschreven in een memo van wethouder Anker: "De projectencarrousel is een waardevol proces geweest. Een proces waar in vertrouwelijkheid en in vertrouwen kwetsbaarheden op tafel zijn gelegd en ervaren knelpunten en belemmeringen zijn besproken. Een uniek proces wat alleen mogelijk is door het opgebouwde vertrouwen van jarenlange goede samenwerking."[34]

Ook geven de geïnterviewden aan dat het overleggen binnen het Concilium het wij-zij denken vermindert. In een van de interviews werd dit als volgt beschreven: "Doordat de gemeente aan tafel zit, dempt het het wij-zij-denken: ontwikkelaars zijn snel tegen de overheid, maar nu kan je dit uitspreken, je komt elkaar tegen. Daardoor zie je een rationalisering van de argumentatie."

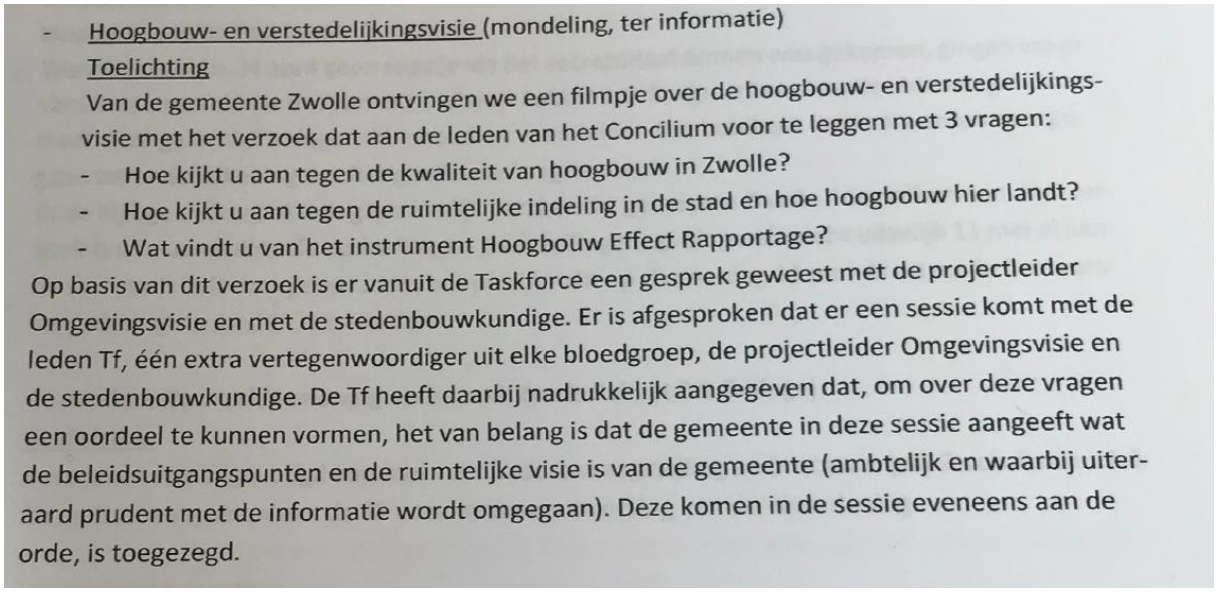
Sparringspartners

De woningmark is een complexe markt. Om goed beleid te ontwikkelen is het belangrijk om belangen af te wegen. Het moet eveneens uitvoerbaar zijn. Uit de documentatie en interviews blijkt dat het Concilium hieraan bijdraagt. Alle expertise zit aan tafel. Dit levert voor de partijen, en met name de gemeente, een belangrijke bijdrage bij beleidsontwikkeling, beleidsaanpassing en beleidsuitvoering. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het tussenadvies 'naar een beter samenspel' van de Taskforce woningbouw (2018). Hierin wordt gemeld dat de gemeente met het Concilium een platform heeft om beleid te peilen en marktpartijen aan te zetten tot actie.

---

[34] Wethouder Anker (2021). Informatienota voor de raad, harde plancapaciteit woningbouw/voorbereiding uitleglocaties.

Een ander voorbeeld van het hebben van een sparringpartner blijkt uit de agenda van het dagelijks bestuur uit 2020[35]. In dit geval om de hoogbouwvisie voor te leggen met drie specifieke vragen: "hoe kijkt u aan tegen de kwaliteit van hoogbouw in Zwolle? 2. Hoe kijkt u aan tegen de ruimtelijke indeling van de stad en hoe hoogbouw hier landt? 3. Wat vindt u van het instrument Hoogbouw effect Rapportage?". Zie hiervoor ook onderstaande foto van het verslag.



- Hoogbouw- en verstedelijkingsvisie (mondeling, ter informatie)

Toelichting

Van de gemeente Zwolle ontvingen we een filmpje over de hoogbouw- en verstedelijkingsvisie met het verzoek dat aan de leden van het Concilium voor te leggen met 3 vragen:

- Hoe kijkt u aan tegen de kwaliteit van hoogbouw in Zwolle?
- Hoe kijkt u aan tegen de ruimtelijke indeling in de stad en hoe hoogbouw hier landt?
- Wat vindt u van het instrument Hoogbouw Effect Rapportage?

Op basis van dit verzoek is er vanuit de Taskforce een gesprek geweest met de projectleider Omgevingsvisie en met de stedenbouwkundige. Er is afgesproken dat er een sessie komt met de leden Tf, één extra vertegenwoordiger uit elke bloedgroep, de projectleider Omgevingsvisie en de stedenbouwkundige. De Tf heeft daarbij nadrukkelijk aangegeven dat, om over deze vragen een oordeel te kunnen vormen, het van belang is dat de gemeente in deze sessie aangeeft wat de beleidsuitgangspunten en de ruimtelijke visie is van de gemeente (ambtelijk en waarbij uiteraard prudent met de informatie wordt omgegaan). Deze komen in de sessie eveneens aan de orde, is toegezegd.

Concrete samenwerking

Binnen het Concilium kan er concreet worden samengewerkt aan projecten. Enerzijds kan dit gaan om beleidsontwikkeling, zie bijvoorbeeld de Taskforce woningbouw, maar anderzijds ook allerhande andere projecten. Zo is in de bestuursvergadering van 6 februari 2020 een projectgroep ingericht voor de propositie Zwartewaterallee, Spoorzone en Oosterenk, met als doel deze voor het voetlicht te brengen bij het Rijk[36]. Deze projectgroep bestond uit leden van de overheid en markt gezamenlijk. Een dergelijke samenwerking is vaak complex om goed te organiseren. Op basis van de gehouden interviews blijkt dat het Concilium een basis biedt waarop voortgebouwd kan worden voor allerhande onderwerpen.

Kennis van en informatie over recente (beleids)ontwikkelingen

Voor alle partijen, zowel van de overheden als de marktpartijen, is het zeer relevant om op de hoogte te zijn van de meest recente ontwikkelingen. Uit de

Samenwerking zonder organisatievorm

In de gemeente Nieuwgein bestaat er niet een samenwerkingsvorm zoals het Concilium. Op basis van een specifiek onderwerp worden daar de relevante partijen gevraagd om te overleggen of specifieke input te leveren. Het sparren over onderwerpen is niet structureel vormgegeven. Het gevolg hiervan is dat niet alle onderwerpen met marktpartijen worden besproken, terwijl dit wel een bijdrage kan leveren aan beleidsontwikkeling. Ook is het risico groter dat nieuw beleid niet gedragen wordt door marktpartijen en corporaties.

[35] 5e overleg in 2020

[36] "Deze propositie was bedoeld om te helpen in de lobby richting het Rijk bij de aanvragen WBI [red: Woningbouwimpuls]. Dus vooral het brede Zwolle verhaal met daarin een aantal projecten uitgelicht. Hiervoor is samenwerking met de betreffende marktpartijen gezocht in de gebieden (waarbij iedereen die actief is betrokken is, wel of geen lid Concilium) en ook de provincie speelde hierin een belangrijke rol gezien hun positie en contacten met de Rijkspartners." Uit: Gemeentelijke informatie (2023). Mails over inzet gemeente in het Concilium en de financiën.

interviews blijkt dat het directe contact tussen partijen in het Concilium hiervoor zorgt. Door de structurele samenwerkingsvorm kunnen actualiteiten besproken worden. Hierdoor kunnen alle partijen hierop acteren. Denkkracht en andere blikken, zorgen voor beter beleid. "Het bundelen van kennis helpt bij het vlottrekken van complexe processen."[37]

Invloed op beleid en andere ontwikkelingen

In het Concilium worden actuele ontwikkelingen besproken. Dit biedt voor marktpartijen en woningcorporaties de kans om vroegtijdig hun visie te delen. Een concreet voorbeeld van de invloed van het Concilium op het beleid is het advies van het Concilium over prijssegmenten, op 9 juli 2019 gestuurd aan de raad[38]. Hierin is het volgende opgenomen: "Wat er in een "Zwols pakket" van maatregelen gestopt kan worden, hangt af van de partijen die kunnen/willen aanhaken. In zijn algemeenheid kunnen we adviseren om voor maatregelen te gaan die gezien kunnen worden als uitgestelde betaling. Het puur sec subsidiëren van de woningmarkt is te eenzijdig en belastend aan de investeerderskant."

Uit de interviews blijkt verder dat ook de gemeente invloed kan uitoefenen op het beleid en ontwikkelingen bij de andere partijen. Als voorzitter van het Concilium heeft de wethouder zelfs bovengemiddelde invloed op wat er besproken wordt in het Concilium. Daarmee kan hij of zij sturen en beïnvloeden. Bijvoorbeeld om partijen te vragen om met voorstellen te komen om 100 woningen per jaar extra te bouwen/versnellen[39].

Draakvlak voor het woonbeleid

Uit de gehouden interviews blijkt verder dat door bespreking van het bestaande en voorgenomen woonbeleid in het Concilium er draagvlak ontstaat voor dit beleid. Met name wanneer opmerkingen serieus worden meegewogen en indien gepast verwerkt wordt. Dit zorgt vervolgens voor een betere implementatie van het beleid.

Beperken van de discussie bij individuele projecten

Uit de gehouden interviews blijkt dat door het Concilium het aantal discussies bij individuele projectontwikkelingen beperkt wordt. Hierdoor is er bijvoorbeeld bij individuele projecten geen discussie over de 30/40/30 regel: 30% goedkoop, 40% middelduur en 30% duur.

Vrijwillige afspraken

Via het Concilium kan de gemeente afspraken maken met andere partijen. Een voorbeeld hiervan is de inspanningsverplichting op zelfbewoning uit 2019, die op dat moment nog niet wettelijk mogelijk was. Wethouder Anker beschrijft dit als volgt[40]: "Om de verplichting tot zelfbewoning optimaal te kunnen benutten moet dit stadsbreed op alle nieuwe woningbouwprojecten toegepast worden. Door middel van een gentlemen's agreement kan dit snel en effectief ingevoerd worden zowel voor projecten op gemeentegronden als voor projecten op gronden in eigendom van marktpartijen. Met het gentlemen's agreement leggen we een inspanningsverplichting op aan alle Conciliumleden. De inspanningsverplichting houdt in dat marktpartijen en gemeente bij de verkoop van nieuwbouw- en transformatie van koopwoningen in het prijssegment goedkoop en middelduur (v.o.n. prijs tot € 260.000, -, prijspeil 2020) in Zwolle zich verplichten de nieuwbouwwoningen voor een periode van twee maanden, te starten na datum start verkoop, uitsluitend aan te bieden aan de hiervoor bedoelde doelgroep. Ook niet-conciliumleden vragen we het agreement te

[37] Wethouder Anker (2021). Informatienota voor de raad, harde plancapaciteit woningbouw/voorbereiding uitleglocaties.
[38] Concilium (2019a). Advies van het Concilium 'Prijssegmenten'
[39] Taskforce woningbouw (2018b). Naar een beter samenspel, tussenadvies versnelling.
[40] Wethouder Anker (2019). Memo voortgang Zwols pakket van maatregelen.

ondertekenen en eenzelfde inspanningsverplichting te leveren.” De opvolging van deze afspraak hebben we niet onderzocht.

Zonder het Concilium is het aannemelijk dat partijen zich minder gebonden zouden voelen om dergelijke maatregelen te incorporeren. Pas in 2022 is de zelfbewoningsplicht wettelijk verankerd, waardoor een gemeente het – binnen de wettelijke kaders – indien noodzakelijk kan verplichten.

HOOFDSTUK 4 DE RAAD EN HET CONCILIUM

Hoe verhoudt de raad zich tot het Concilium?

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van de gemeenteraad en hoe de raad deze rol heeft ingevuld. Hierbij hebben we aandacht voor de drie rollen die de gemeenteraad heeft: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de vertegenwoordigende rol.

4.1 Positie van het Concilium

De rol van het Concilium in het woonbeleid is van groot belang voor de wijze van betrokkenheid die de gemeenteraad zou moeten hebben. Het college interpreteert het Concilium als een manier om invulling te geven aan het gemeentelijke woonbeleid. De gemeenteraad stelt de kaders voor het woonbeleid. Het college voert het woonbeleid binnen deze kaders uit. Het Concilium draagt bij aan deze invulling. Het college ziet hiermee het Concilium als instrument om het woonbeleid uit te voeren binnen de kaders van de gemeenteraad[41].

De positie van het Concilium is niet voor alle raadsleden echter even helder. Uit het gehouden interview blijkt dat niet voor iedereen duidelijk is wat er in het Concilium gebeurt, hoe het college de rol van het Concilium ziet en hoe ze daarmee de bijdragen uit het Concilium moet interpreteren. Sommige raadsleden geven aan de uitkomsten uit het Concilium een soort van onderhandelingsresultaat zijn. Dit geeft hun het gevoel dat de gemeenteraad moet 'tekenen bij het kruisje'. Deze raadsleden ervaren het Concilium daarmee als complicerend bij het uitvoeren van hun rol.

4.2 Informatieverstrekking over het Concilium

De gemeenteraad vult zijn rol in aan de hand van de beschikbare informatie. De informatieverstrekking over het Concilium is daarmee van essentieel belang.

4.2.1 Informatie vanuit het college

De gemeenteraad is door het college over het Concilium alleen inhoudelijke geïnformeerd. Er is bij de onderzoekers geen informatie bekend over specifieke informatievoorziening over de organisatorische of procesmatige kant vanuit het college over het Concilium.

Wanneer de gemeenteraad iets vanuit het college te horen krijgt over het Concilium, dan gaat het om een verwijzing naar het Concilium in woonbeleid. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de ontwikkelstrategie wonen 2019-2024 en in de woonbrief 2020. Beide in kaders weergegeven.

Uit woonbrief 2020: "In samenspraak met het Concilium zijn vorig jaar de prijssegmenten geherdefinieerd zodat deze in balans zijn met zowel de betaalbaarheidswensen als stichtingskosten."

[41] Interview wethouder wonen

Omdat het college het Concilium interpreteert als instrument om invulling te geven aan het woonbeleid werd het, afgaande op de beschikbare informatie en de gehouden interviews, niet nodig geacht specifieke informatie te voorzien over de organisatie of proceskant van het Concilium.

Afgelopen november heeft het college het memo over de hernieuwde samenwerking[42] met de gemeenteraad gedeeld. Dit is een uitzondering op de anders zo inhoudelijke informatie. In dit memo wordt wel ingegaan op de organisatievorm van het Concilium.

Uit de gemeentelijke ontwikkelstrategie wonen 2019-2024:

"Kern van de Ontwikkelstrategie is dat het een werkwijze is, een dynamisch samenspel tussen gemeente, marktpartijen en corporaties, zowel gebiedsgericht als adaptief. Hiermee doen wij recht aan de unieke, jarenlange samenwerking tussen gemeente, marktpartijen en corporaties, verenigd in het Concilium. Het Concilium heeft meer dan eens zijn waarde bewezen, zowel in de crisisjaren als in de huidige groeimarkt. Een sprekend voorbeeld is dat het Concilium recent spelregels heeft vastgesteld om te zorgen dat Zwolle een inclusieve stad blijft waar voor iedereen plek is om goed te wonen."

4.2.2 Informatie vanuit (leden van) het Concilium

Informatie over het Concilium komt niet alleen vanuit het college. De raad heeft ook direct contact met het Concilium of leden van het Concilium. Hierbij is er onderscheid te maken naar drie type contact 1) op uitnodiging van het Concilium, 2) op uitnodiging van de raad en 3) op individuele basis.

Op uitnodiging van het Concilium

De afgelopen jaren is de gemeenteraad geregeld uitgenodigd door het Concilium. Zo is de gemeenteraad, als onderdeel van het inwerkprogramma, uitgenodigd door het Concilium om kennis te maken. Dergelijk contact heeft ongeveer eens per jaar plaatsgevonden. Daarnaast zijn raadsleden in voorkomende gevallen uitgenodigd voor ledenvergaderingen van het Concilium. Door sommige raadsleden is hiervan gebruik gemaakt.

Op uitnodiging van de raad

Het Concilium, of leden van het Concilium, worden geregeld door de gemeenteraad uitgenodigd om deel te nemen aan rondetafelgesprekken over specifieke inhoudelijke onderwerpen. Doorgaans neemt er dan namens iedere ledengroepering één persoon deel aan de bespreking. De deelname aan een rondetafelgesprek gebeurt dan op persoonlijke titel, niet als vertegenwoordiger van het Concilium.

Op individuele basis

Raadsleden hebben met allerlei partijen contact. Op eigen initiatief, of op initiatief van de ander. Dit geldt ook voor leden van het Concilium. Doordat partijen lid zijn van het Concilium kennen raadsleden deze partijen vaker en is er eerder contact met hen.

4.2.3 Algemeen beschikbare informatie over het Concilium

Online is er slechts beperkte informatie beschikbaar over het Concilium. De publicaties zijn goed te vinden, bijvoorbeeld doordat ze aan de gemeenteraad zijn gestuurd. Verdere informatie over het Concilium, bijvoorbeeld over de leden, vergaderdata, vergaderagenda's en vergaderverslagen zijn moeilijker te vinden.

[42] Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking

Dit komt allereerst doordat de website van het Concilium (www.conciliumzwolle.nl) niet vindbaar is onder de resultaten van Google; wel verschijnt er een link naar de website in het kader dat rechts in beeld verschijnt in de webpagina-weergave modus. [43]. Zonder de directe link, is het dus moeilijk om op de website te komen.

De website zelf is beperkt qua omvang als je niet ingelogd bent. Alleen de visie, de leden, wie er in het bestuur zit en de diverse officiële publicaties zijn zichtbaar. Ook zijn de verslagen van de bestuursvergadering van 30 juni 2022 en 8 september 2022 beschikbaar. Alle andere verslagen van bestuursvergaderingen en ledenvergaderingen zijn niet beschikbaar. Verder zijn de vergaderdata van toekomstige ledenvergaderingen te zien, met de suggestie hierop te klikken voor meer informatie. Bij het klikken verschijnt er echter geen informatie, tenzij je inlogt als lid.

Hoewel de gemeente welwillend meewerkte, bleek ook voor dit onderzoek de informatie over het Concilium soms moeilijk beschikbaar te krijgen. Zo moesten er van de gewenste agenda's bijvoorbeeld fotokopieën gemaakt worden. Digitaal waren ze niet beschikbaar.

4.3 Rolinvulling van de raad

De gemeenteraad heeft drie kernrollen: een kaderstellende rol, een controlerende rol en een vertegenwoordigende rol. Op deze drie rollen gaan we in.

4.3.1 Kaderstellende rol

In relatie tot het Concilium zou de raad op verschillende wijzen zijn kaderstellende rol in kunnen vullen. Hierbij valt te denken aan:

- Het proces: bijvoorbeeld welke rol het Concilium – en/of andere belanghebbenden – mogen hebben bij de ontwikkeling van het woonbeleid?
- De organisatie: bijvoorbeeld de rol van het college in het Concilium.
- De informatievoorziening: bijvoorbeeld de wijze en frequentie van informatievoorziening.
- Financieel: de middelen die de gemeente inzet in het Concilium.
- De inhoud: welke vragen de gemeente moet voorleggen aan het Concilium.

De rol van de raad in Apeldoorn en Deventer

De gemeenteraden in Apeldoorn en Deventer worden soms inhoudelijk bijgepraat over de samenwerking met marktpartijen en corporaties. Over de organisatorische en procesmatige kant hebben ook die gemeenteraden het niet.

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de gemeenteraad geen kaders heeft gesteld op al deze vlakken in relatie tot het Concilium. De gemeenteraad heeft alleen kaders gesteld over het woonbeleid in het algemeen. En natuurlijk ingestemd met de begroting, hoewel hierin niet specifiek het Concilium wordt benoemd.

Onbekend is of de gemeenteraad heeft gestuurd bij de oprichting van het Concilium. Documentatie hierover is niet beschikbaar. Ook zijn er geen eerdere evaluaties van het Concilium waarop gebouwd zou kunnen worden.

4.3.2 Controlerende rol

De gemeenteraad controleert het college van burgemeester en wethouders of zij het afgesproken beleid goed uitvoert. De gemeenteraad heeft de controlerende rol inhoudelijk ingevuld. De raad heeft bijgestuurd op inhoud. Een voorbeeld van de wijze waarop de gemeenteraad omgaat met de rol van het Concilium is weergegeven in bijlage 2. Uit deze motie blijkt dat de samenwerking in

[43] Gezocht op: Concilium Zwolle en website Concilium Zwolle

ieder geval als gegeven wordt aangenomen, maar ook omarmd lijkt te worden. Bijsturing op proces en organisatie heeft – zover bekend – niet of slechts zeer beperkt plaatsgevonden.

De rolinvulling van de raad sluit aan op de wijze van informatievoorziening vanuit het college. Het college heeft de raad alleen inhoudelijk geïnformeerd over het Concilium. De uitzondering hierop was het memo over de hernieuwde samenwerking van november 2022[44]. Op basis van de beschikbaar gestelde informatie vanuit het college is het daarmee niet onlogisch dat de gemeenteraad inhoudelijk stuurde, hoewel de raad altijd de mogelijkheid heeft zelf meer procesmatige of organisatorisch vragen te stellen.

De gemeenteraad heeft wel altijd de mogelijkheid zelf actief informatie op te vragen. Dit heeft de gemeenteraad in het kader van het Concilium niet gedaan. Er zijn geen vragen gesteld over bijvoorbeeld de rol van de gemeente in het Concilium, de organisatie van het Concilium, de rol van het Concilium in het woonbeleid of over de informatieverstrekking aan de raad over het Concilium.

4.3.3 Vertegenwoordigende rol

De gemeenteraad vertegenwoordigt de kiezers die op hen gestemd hebben. Zij heeft daarmee een vertegenwoordigende rol. In die rol is het belangrijk om oog te hebben voor de verschillende belangen in de samenleving.

In relatie tot het Concilium is deze vertegenwoordigende rol een belangrijke rol. In het Concilium zitten alleen marktpartijen en woningcorporaties. Deze vertegenwoordigen de aanbodzijde van de woningmarkt. De vraagzijde – de consument – ontbreekt in het Concilium. Uit de interviews blijkt dat toetreding van bijvoorbeeld bewonersverenigingen nooit echt aan de orde geweest binnen het Concilium. Het Concilium richt zich op partijen die actief zijn bij de realisatie en verkoop van woningen.

Het voorgaande betekent dat het voor de gemeenteraad essentieel is om oog te hebben voor de belangen van andere partijen. Andere partijen, met name de huidige en toekomstige inwoners van Zwolle, zijn niet zo georganiseerd als de partijen in het Concilium. Daardoor hebben zij minder goed de mogelijkheid om vroegtijdig het gemeentelijk beleid te beïnvloeden. In tegenstelling tot de partijen in het Concilium. Het college heeft de verantwoordelijkheid om een belangenafweging te maken tussen de verschillende belangen in het woonbeleid, inclusief die van partijen die minder goed georganiseerd zijn. De gemeenteraad heeft enerzijds de verantwoordelijkheid dit te controleren. Anderzijds is de gemeenteraad zelf de vertegenwoordiger van de partijen die minder georganiseerd zijn. Voor de raad is het belangrijk hier invulling te geven, mede als tegenwicht van de belangen van de partijen in het Concilium.

[44] Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking

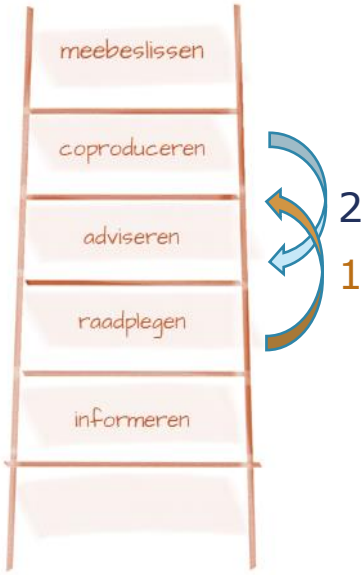
HOOFDSTUK 5 REFLECTIE

Visie van de onderzoekers

Dit hoofdstuk geeft een reflectie vanuit de onderzoekers op datgene wat uit het onderzoek gebleken is.

5.1 Treden op de participatieladder

In hoofdstuk 2 is besproken dat het Concilium door de tijd heen ontwikkeling heeft doorgemaakt. Deze ontwikkeling is te kenschetsen aan de hand van de participatieladder. Uit de gehouden interviews blijkt dat het Concilium zich in de beginjaren met name richtte op informeren en raadplegen. Toen de meerwaarde van het Concilium helder werd heeft het Concilium steeds vaker een adviesfunctie gehad. Vanaf 2018 is er een grote stap op de participatieladder gezet. Van raadplegen en af en toe adviseren naar coproduceren (zie stap 1 in figuur 1). Met opheffing van de Taskforce en de heroriëntatie van het afgelopen jaar naar aanleiding van de eigen evaluatie heeft het Concilium weer een stap teruggezet op de participatieladder (stap 2). Het Concilium zal naar verwachting weer meer raadplegend en adviserend zijn.



Figuur 1: participatieladder

5.1.1 Stappen zijn door het Concilium zelf gezet

De veranderende rol van het Concilium is langzamerhand zo gegroeid. Uit de interviews leiden wij af dat de verandering van het Concilium tot aan 2022 meer achteraf zo is ontstaan, dan dat het vooraf zo was bedoeld. De veranderingen van de rol van het Concilium zijn niet direct terug te leiden tot grotere statutaire veranderingen. Ook is er geen documentatie dat de gemeente zelf beleid heeft vastgesteld over de rol van de gemeente in het Concilium. Eveneens is de raad niet actief betrokken geweest bij de groter wordende rol van het Concilium in de tijd.

Het afgelopen jaar heeft het Concilium weer een stap teruggezet op de participatieladder. Deze stap is bewuster genomen dan de eerdere stappen (zie paragraaf 2.5). Daar heeft de eigen evaluatie een belangrijke rol in gespeeld. Ook voor het zetten van deze stap heeft de gemeente geen documentatie over de eigen rol of de rol van het Concilium in het woonbeleid opgesteld. Ook heeft het college de gemeenteraad niet actief betrokken bij het zetten van deze stap. Wel is de evaluatie naar de gemeenteraad gestuurd en is de raad achteraf geïnformeerd.

Of het wenselijk is om als gemeente specifiek beleid te hebben over het Concilium en de eigen rol daarin, is afhankelijk van de trede op de participatieladder. Hoe hoger de trede, hoe belangrijker het is om als gemeente beleid te hebben. Eveneens wordt het bij hogere treden belangrijker om actief de gemeenteraad te betrekken.

5.1.2 Verschillende treden betekent andere waarborging

Op iedere trede van de participatieladder is het belangrijk om na te denken over:

- Is het Concilium geschikt voor deze trede van de participatieladder?
- Het benodigd kader vanuit de raad
- De informatievoorziening aan de raad
- De rol van andere partijen in het woonbeleid

Is het Concilium geschikt voor deze trede van de participatieladder?

Voor de gemeente is het Concilium een manier om de samenwerking met marktpartijen en corporaties te organiseren. De gekozen vorm – een vereniging – geeft deze samenwerking een horizontaal karakter: de gemeente is één van de leden van de vereniging en is daarmee gelijk aan de andere leden. Op dit vlak is het Concilium zeer geschikt voor overleg over of ontwikkeling van bijvoorbeeld beleid. De verenigingsvorm zorgt automatisch voor een gelijkwaardigheid.

Anderzijds, is de verenigingsvorm een vorm die niet direct toegankelijk is voor alle partijen. Zie ook paragraaf 5.4.2. Dit betekent dat het Concilium niet de enige organisatie kan zijn voor coproductie van beleid, omdat een deel van de belanghebbenden dan niet kan meepraten. In de periode van de Taskforce woningbouw lijkt het Concilium wel een hoge mate van invloed op het woonbeleid gehad te hebben. Of andere belanghebbenden een gelijkwaardige invloed hebben gehad op het woonbeleid valt buiten de scope van dit onderzoek. Wanneer de gemeente wil doen aan coproductie is het belangrijk te borgen dat verschillende belanghebbenden gelijkwaardige toegang hebben tot dit proces. Dit betekent dat deze coproductie niet (alleen) in het Concilium kan plaatsvinden.

Het benodigd kader vanuit de raad

Hoe hoger het Concilium op de participatieladder acteert, hoe belangrijker het is dat dit specifiek met de raad wordt besproken. Bij raadplegen of adviseren heeft het college met name kader nodig op het algemene woonbeleid. Daarmee heeft het college de ruimte om het beleid in te vullen binnen de gestelde kaders. Het Concilium is dan een van de instrumenten hiervoor. Daarbij moet het college altijd acteren in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel[45].

Bij coproductie ontstaat een andere situatie. Dan geeft de gemeente ruimte aan andere partijen om invulling te geven aan het woonbeleid. Dit heeft plaatsgevonden in de tijd van de Taskforce woningbouw, zie ook paragraaf 2.4.1. Destijds is dit niet besproken met de gemeenteraad. Het is wel wenselijk om dit te bespreken met de gemeenteraad, omdat de gemeenteraad dan bewust kaders meegeeft waarbinnen ze ruimte wil bieden aan andere partijen. Doordat dit niet is gebeurd hebben sommige raadsleden het gevoel gehad dat ze moesten ‘tekenen bij het kruisje’, omdat de uitkomsten volgens hen een soort van onderhandelingsresultaat waren.

In het algemeen kan gezegd worden dat de participatieladder grip geeft voor het college en de raad om het gesprek aan te gaan over de benodigde kaders.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad

Wanneer het Concilium alleen geraadpleegd wordt, of alleen advies geeft op beleid, is het voldoende om dit te benoemen in raadsbrieven. In deze raadsbrieven kan dan ook benoemd worden welke andere partijen of organisaties benaderd zijn. In deze situatie is het Concilium

[45] Uitleg van deze beginselen vindt u via: 3.2.3 Algemene rechtsbeginselen | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)

onderdeel van de uitvoering en verbetering van beleid. De precieze inbreng van het Concilium is dan van minder groot belang voor de gemeenteraad, omdat het slechts één van de inbrengen is. De weging vindt plaats op het totaal.

Wanneer het Concilium betrokken is bij coproductie van beleid, dan is het van groot belang om expliciet aan te geven dat er coproductie van beleid plaatsvindt. Eveneens is het dan van belang om aan te geven of deze coproductie alleen plaatsvindt met het Concilium, of dat ook andere belanghebbenden betrokken zijn.

De rol van andere partijen in het woonbeleid

Ook is het bij verschillende treden op de participatieladder belangrijk om aandacht te hebben voor de rol van andere partijen in het woonbeleid. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat iedere persoon of organisatie in principe gelijk behandeld moet worden. Hoe hoger op de participatieladder hoe groter het risico is dat het Concilium meer ruimte heeft om invloed op het woonbeleid te hebben dan andere partijen.

5.1.3 Effect op de gemeenteraad

De verschillende treden op de participatieladder waarop het Concilium geacteerd heeft, zonder dat daar expliciet over gecommuniceerd is, zijn naar onze inschatting de reden dat het voor de gemeenteraad niet helder is welke rol het Concilium vervult en vervuld heeft. Dit wordt versterkt doordat er slechts beperkte informatie beschikbaar is over het Concilium. De kaderstellende en controlerende rol van de raad worden bemoeilijkt wanneer de rol van het Concilium niet helder voor hen is.

5.2 De rol van de gemeente in het Concilium

De gemeente/het college heeft verschillende rollen in relatie tot het Concilium. Deze zijn beschreven in paragraaf 2.6. Met name de rol als voorzitter van het Concilium enerzijds en de beleidsbepaler anderzijds kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Dit speelt met name wanneer het Concilium een andere mening is toegedaan dan de gemeente.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de gemeente scherp is op wat er wel en niet binnen het Concilium gedeeld en besproken kan worden. Binnen het Concilium is de gemeente hier dan ook transparant over. In het interview met ambtenaren is dit als volgt verwoord: “1 of 2 keer hebben we expliciet benoemd dat het college een vrije afweging maakt ten aanzien van de inhoud van de documenten. Het is wel door het netwerk opgeleverd, ook door inhoud van ons, maar de voorzitter van het Concilium (lees de wethouder wonen) heeft toen gemarkeerd dat hij een eigen politieke afweging gaat maken.”

In hetzelfde interview is aangegeven dat de gemeente niet de pen hanteert wanneer er een heldere belangentegenstelling is, zoals bij de zienswijze op de omgevingsvisie.

Hieruit blijkt dat de gemeente bewust is van de verschillende petten die de gemeente soms op heeft. Dat ze dit, wanneer nodig, aangeeft binnen het Concilium en hiernaar handelt. De rol van de gemeente in het Concilium is echter niet geborgd. Niet in de statuten en ook niet in eigen (beleids)documentatie. Hier bedoelen we mee dat er geen beleid of memo’s zijn over bijvoorbeeld de rol van de gemeente in het Concilium en over informatie die gedeeld mag worden met het Concilium.

5.3 Rechtmatigheid

Om de rechtmatigheid van de samenwerking te toetsen, zijn tenminste twee zaken van belang. In de eerste plaats dat de (juridische) structuur van de samenwerking (een vereniging) rechtmatig is.

In de tweede plaats is van belang dat de partijen binnen die juridische structuur op een rechtmatige manier handelen. Op basis van de onderzoeksgegevens is onze constatering dat er geen aanwijzingen zijn dat de juridische structuur of het handelen van de gemeente binnen die juridische structuur onrechtmatig waren. Wel zien we op basis van de onderzoeksgegevens drie aandachtspunten.

Aandachtspunt 1: het handelen van de gemeente binnen het Concilium

De gekozen vorm van het Concilium – een vereniging – geeft deze samenwerking een horizontaal karakter: de gemeente is één van de leden van de vereniging. Tegelijkertijd is de gemeente een overheidsorganisatie en moet ze altijd handelen in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook wanneer de gemeente deelneemt in een vereniging. Om de rechtmatigheid van de samenwerking te garanderen, is van belang dat de betrokken ambtenaren en bestuurders dit in het achterhoofd houden wanneer ze binnen het Concilium opereren.

Bij het vormen van het woonbeleid moet de gemeente zich houden aan het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente iedereen de kans moet geven om invloed uit te oefenen op het woonbeleid, of ze nu lid zijn van het Concilium, of niet. Dit betekent concreet dat als de gemeente informatie deelt in het Concilium, deze informatie ook beschikbaar is voor andere partijen. En wanneer binnen de gemeente het Concilium om advies vraagt, dat ook andere partijen om advies worden gevraagd. Zorgvuldige beleids- en besluitvorming vereist dat de hele samenleving kan meedoen en niet alleen leden van het Concilium. Zoals in paragraaf 5.1.2 aangegeven is het belangrijk hier aandacht voor te hebben, omdat dit een rechtmatigheidsrisico is voor het handelen van de gemeente. Transparantie richting de gemeenteraad is hierbij van belang.

Aandachtspunt 2: belang juridische toets bij verandering in activiteiten bij gelijkblijvende structuur

In hoofdstuk 2 beschreven we dat het Concilium in de tijd veranderingen heeft doorgemaakt. Eerst was de samenwerking gericht op elkaar raadplegen en informeren, later kwam daar een vorm van coproductie bij. Op dit moment is de verwachting dat – met de opheffing van de Taskforce en de heroriëntatie van het afgelopen jaar – de samenwerking weer gericht zal zijn op raadplegen en adviseren.

Verder beschreven we hierboven dat de rechtmatigheid van de samenwerking volgt uit de combinatie van juridische structuur (vereniging) en de activiteiten binnen die samenwerking (bijvoorbeeld adviseren of coproduceren). Om de rechtmatigheid van de samenwerking te garanderen, is het daarom belangrijk een juridische toets te doen op het moment dat er veranderingen zijn in de juridische structuur of in de activiteiten binnen de samenwerking. Een dergelijke verandering kan de rechtmatigheid van de samenwerking aantasten. Wij raden de gemeente daarom aan om bij dergelijke wezenlijke wijzigingen in de samenwerking, zoals in het verleden de oprichting van de Taskforce en het coproduceren van beleid, een eenvoudige juridische toets te laten doen op de rechtmatigheid van de aangepaste samenwerking.

Aandachtpunt 3: de positie van de wethouder als voorzitter van een vereniging

Het Concilium is een vereniging waarvan overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties lid zijn. De gemeente Zwolle levert daarbij de voorzitter van de vereniging. De voorzitter is ook wethouder van de gemeente. Deze combinatie komt vaker voor, tegelijkertijd geldt voor deze dubbelrol een belangrijk aandachtspunt.

Als bestuurder van de vereniging moet de wethouder (op grond van het burgerlijk wetboek) handelen in lijn met de statuten – en vooral de statutaire doelstellingen – van de vereniging.

Bovendien moet het bestuur zich verantwoorden aan de algemene ledenvergadering van de vereniging. Wanneer een bestuurder niet handelt in lijn met deze statutaire doelstelling of de wensen van de ALV, kan een bestuurder daarop aangesproken worden. Tegelijkertijd heeft de wethouder – als onderdeel van het college van B&W – bevoegdheden die raken aan de statutaire doelstellingen van de vereniging. Bij de uitvoering van deze bevoegdheden moet de wethouder handelen in lijn met de wet, het gemeentebeleid en kan ze door de gemeenteraad – over de band van het vertrouwensbeginsel – worden aangesproken op haar keuzes. In theorie kan een wethouder klem komen te zitten tussen de eisen die aan haar gesteld worden als bestuurder van de vereniging, en aan de eisen die aan haar gesteld worden als bestuurder van de gemeente. Dit betekent dat de wethouder – ook vanuit rechtmatigheidsoogpunt – voor een ingewikkeld dilemma kan komen te staan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij 'doelstelling g' uit de statuten van het Concilium: 'het signaleren van belemmeringen die de woningbouw doen stagneren, het wegnemen en/of voorkomen van die belemmeringen', wanneer de gemeente zelf bewust belemmeringen hiertoe opwerpt.

In het onderzoek hebben we geen aanwijzingen gevonden dat er belemmeringen hebben voorgedaan zoals hiervoor beschreven. Tegelijkertijd, mocht de samenwerking zich ontwikkelen (zie vorige aandachtspunt), is het mogelijk dat dit type dilemma's wel ontstaan. Dit kan een wethouder kwetsbaar maken en is vanuit rechtmatigheidsoogpunt daarom een aandachtspunt voor deze samenwerking. Dit betekent niet dat de rol van de wethouder als voorzitter van het Concilium anders vormgegeven zou moeten worden. Er zijn risico's bij deze vormgeving, maar – zoals in paragraaf 2.6 beschreven – zijn er ook voordelen. Dat de wethouder voorzitter is van het Concilium geeft andere partijen juist ook reden om lid te zijn en aanwezig te zijn bij het Concilium. Iedere keuze op dit gebied heeft voor- en nadelen.

5.4 Andere partijen dan Concilium partijen

Niet iedereen is aangesloten bij het Concilium, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Er zijn marktpartijen die niet in het Concilium zitten en de vraagzijde van de woningmarkt ontbreekt. Op beide gaan we in.

5.4.1 Marktpartijen die niet lid zijn van het Concilium

Niet alle marktpartijen zijn lid van het Concilium. Hierbij is er onderscheid te maken naar twee groepen. Enerzijds zijn er partijen die er bewust voor kiezen niet deel te nemen aan het Concilium, anderzijds zijn er partijen die incidenteel in Zwolle actief zijn.

Partijen die bewust kiezen om niet deel te nemen

Er zijn partijen die er bewust voor kiezen om niet deel te nemen aan het Concilium. Eén van de redenen die in de interviews werd aangedragen was dat partijen niet willen voldoen aan de vrijwillige afspraken uit het Concilium.

Hoewel het Concilium ondertussen een handige entree is voor de gemeente Zwolle om met partijen te overleggen, is de gemeente niet alleen toegankelijk voor Concilium partijen[46]. De gemeente Zwolle zoekt in principe ook naar andere informatiebronnen voor het opstellen van beleid. Bijvoorbeeld via de reguliere gesprekken met woningcorporaties of door het inhuren van adviesbureaus. Voor partijen die niet in het Concilium zitten zal het meer inzet vragen om in contact te komen met gemeente Zwolle, omdat ze niet gebruik maken van de gebaande wegen van het Concilium. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we niet aangeven of partijen een drempel ervaren om inbreng te leveren bij beleidsvorming.

[46] Uit het interview met ambtenaren van de gemeente Zwolle

Het is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente om de toegankelijkheid van informatie en invloed op beleid evenredig te laten zijn voor alle partijen. Dit is met name van belang bij hogere treden op de participatieladder. Wanneer de inbreng van het Concilium direct invloed heeft op toekomstig woonbeleid dient de gemeente erover na te denken of het legitiem is om alleen het Concilium te betrekken, of dat ook andere partijen betrokken dienen te worden. Het is daarbij van belang dat deze afweging ook transparant is voor de gemeenteraad. In de afweging kunnen de aspecten die we genoemd hebben in paragraaf 5.1.2 betrokken worden.

Partijen niet actief in Zwolle

Voor partijen die niet in Zwolle actief zijn, is het Concilium niet toegankelijk. Deze partijen hebben niet de mogelijkheid om deel te nemen aan het Concilium, omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden van het realiseren van 20 woningen per jaar. Deze partijen zullen, als ze informatie of invloed willen ook zelfstandig naar de gemeente Zwolle moeten toestappen. Zoals hiervoor aangegeven is het ook in deze situatie van belang dat de gemeente nadenkt of de beleidsvorming voldoende toegankelijk is voor partijen buiten het Concilium, met name bij hogere treden op de participatieladder. Het is aan de gemeenteraad hierop te controleren.

5.4.2 Toetreding van partijen

De toetreding van partijen tot het Concilium is van groot belang. Het Concilium heeft namelijk een belangrijke rol vervult in het ontwikkelen van woonbeleid. Ook worden er voorgenomen beleidsontwikkelingen besproken. Het is daarom belangrijk dat partijen niet worden voorgetrokken door de gemeente. Naast de toetreding van het Concilium is het daarom ook belangrijk dat het Concilium niet het enige instrument is dat de gemeente gebruikt voor de ontwikkeling, bijsturing en uitvoering van woonbeleid.

Alle partijen die betrokken zijn bij de realisatie van 20 woningen per jaar in de voorgaande drie jaar, of 20 woningen in ontwikkeling hebben, kunnen lid worden van het Concilium. Dit is als volgt in de statuten beschreven: "Het bestuur laat alle rechtspersonen die lid wensen te worden van de vereniging en die tevens aan de in artikel 4 lid 1[47] en artikel 5 lid 2[48] vermelde vereisten voldoen, toe als lid van de vereniging". Het bestuur van het Concilium beslist over toetreding van de leden. Als een lidmaatschap geweigerd wordt omdat een partij niet voldoet aan de voorwaarden, dan heeft de ledenvergadering de mogelijkheid om een partij wel lid te laten worden. Bij de onderzoekers leeft er, op basis van de statuten en de gehouden interviews, geen directe zorg over de toetreding van partijen aan het Concilium. Binnen de gestelde kaders is het Concilium toegankelijk voor alle partijen.

Omdat het echter alleen gaat om partijen die betrokken zijn bij de realisatie of verkoop van 20 woningen in de voorgaande drie jaar, of die 20 woningen in ontwikkeling hebben, is het Concilium per definitie niet algemeen toegankelijk. Dit heeft – zoals hiervoor al meermaals aangegeven – invloed op de rol die ze kunnen vervullen bij participatie.

5.4.3 Vraagzijde van de woningmarkt

De huidige bewoners, de huurders en de kopers, zij zitten niet in het Concilium. Wijkverenigingen hebben daarover wel eens hun onvrede kenbaar gemaakt[49]. Zij hebben het gevoel dat ze onvoldoende gehoord worden[50]. Uit het onderzoek blijkt niet dat er ooit serieus gesproken is over

[47] Dit zijn de 5 ledengroeperingen
[48] Een aanvrager "dient in de afgelopen drie jaren tenminste twintig woningen in de gemeente Zwolle ontwikkeld te hebben of bij de verkoop daarvan betrokken te zijn geweest of op het moment van aanvraag een project van minimaal twintig woningen in de gemeente Zwolle in ontwikkeling te hebben."
[49] Platform Zwolse Wijken (n.b.). Structureer invloed
[50] RTV Oost (2021). Zwols Concilium: "De balans moet terug in de woningmarkt van Zwolle"

deelname van de vraagzijde van de woningmarkt aan het Concilium. Het Concilium zou een andere rol hierin hebben.

Dat de vraagzijde niet in het Concilium is opgenomen is te rechtvaardigen vanuit de statuten van het Concilium. Voor de gemeente en gemeenteraad is het echter – zoals hiervoor ook aangegeven – van groot belang om te waarborgen dat andere partijen, die niet in het Concilium zitten, ook een goede plek in het (ontwikkelen van het) woonbeleid hebben. Er bestaat namelijk het risico dat het woonbeleid wordt vormgegeven naar de wensen van de markt. Het is daarmee belangrijk om dat continu in het oog te houden. Het is aan de gemeente transparant te communiceren over de totstandkoming van het beleid en de rol van belanghebbenden daarin. Tijdens het interview met gemeenteraadsleden werd aangegeven dat zij de vertegenwoordiging van bijvoorbeeld bewoners ook zien als hun rol.

Bronnenlijst

Benington en Moore (2011). Public Value, theory & practice. Palgrave Macmillan: New York

ChristenUnie, GroenLinks, D66 en CDA (2022). Samen voor een waarde(n)volle toekomst, Coalitieakkoord 25 mei 2022. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/4d3d635c-6b82-4304-b0a6-031a3ba63ad5

Coalitieakkoord 2018-2022 (2018). Duurzame kwaliteit en groei voor Zwolle. Verkregen via: https://www.zwollenu.nl/wp-content/uploads/2018/05/coalitieakkoord2022_zwolle.pdf

Concilium (2018a). Zwolle moderne woonstad, De Zwolse aanpak voor een vitale woningmarkt

Concilium (2018b). Naar een beter samenspel, tussenadvies versnelling.

Concilium (2019a). Advies van het Concilium 'Prijssegmenten'. Verkregen via: https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=zwolle&id=100328165

Concilium (2019b). Agenda vergadering bestuur Concilium 18 oktober 2019

Concilium (2019c). Verbeteren slagingskansen inclusieve stad. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/3d293830-30d8-4b0b-b2b6-fb67c2a16c35?documentId=6130ec31-9d2c-4a16-92cf-7bac1f2dd978&agendaItemId=f3229a52-1f6d-4517-9b2a-2f66f304f431

Concilium (2020). Agenda vergadering bestuur Concilium 22 oktober 2020

Concilium (2022). Hernieuwde samenwerking. Te raadplegen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/43f7897a-b7d2-4f7e-b97f-2c8d9b023080?documentId=129a5f4b-9304-4563-8cfd-9e407739ffcb&agendaItemId=d5739781-a374-463c-87b5-a7df61d9550d

Concilium (2022). Begroting 2023.

Concilium (2023). Website van het Concilium. Te raadplegen via: https://conciliumzwolle.nl/leden/

Gemeentelijke informatie (2023). Mails over inzet gemeente in het Concilium en de financiën.

Gemeente Zwolle (2017). Woonvisie 'Ruimte voor wonen'. Verkregen via: https://zwolle.hub.arcgis.com/documents/zwolle::woonvisie-ruimte-voor-wonen/about

Gemeente Zwolle (2017). Woonvisie Zwolle, 'Ruimte voor Wonen 2017-2027'.

Gemeente Zwolle (2020). Woonbrief 2020

Motie 24 (2018). Een huis is om in te wonen.

Necker van Naem (2022). Een netwerk om mee te bouwen, evaluatie en vooruitblik over het Concilium Zwolle.

Platform Zwolse Wijken (n.b.). Structureer invloed

RTV Oost (2021). Zwols Concilium: "De balans moet terug in de woningmarkt van Zwolle". Verkregen via: https://www.rtvoost.nl/nieuws/1502962/zwols-concilium-de-balans-moet-terug-in-de-woningmarkt-van-zwolle

Statutenwijziging vereniging Concilium Zwolle (2012).

Taskforce woningbouw Zwolle (2018). Taskforce woningbouw Zwolse Aanpak, naar een beter samenspel, tussenadvies versnelling. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/21f9b89e-d8fe-4cc2-9879-6680905bdac5?documentId=ca6da3f4-af82-4ce5-ba78-912c63174514&agendaItemId=8ab57696-4326-407f-8989-9dfc293af836

Wethouder Anker (2019). Memo voortgang Zwols pakket van maatregelen.

Wethouder Anker (2021). Informatienota voor de raad, harde plancapaciteit woningbouw/voorbereiding uitleglocaties. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/5abc4eed-487a-45ce-83c8-adfbd3b5c5b9?documentId=cc7458cf-587e-457a-9a13-6b7213429ce58

Wethouder Anker (2021). Beslisnota voor de raad, Voorstel jaarlijkse indexering prijssegmenten voor de uitvoering van de Ontwikkelstrategie Wonen. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/5abc4eed-487a-45ce-83c8-adfbd3b5c5b9?documentId=43e736ac-7f3a-4a4a-be05-c49a7104ecf38

Wethouder De Jong (2023). Informatienota aan de raad, Woonbrief en Monitor Wonen 2022. Verkregen via: https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/56d46276-537c-41b2-b0fa-41cff14e9180?documentId=41e053b1-1b87-4ce5-9ef7-d1a1a1610e60&agendaItemId=80fefcbf-2823-4a77-bd72-91088b272b34

Bijlage 1. Evaluatiekader

Dimensie	Feiten	Beelden	Waarderingsgronden
1. Publieke Waarde			
• Op welke wijze draagt het Concilium bij aan vastgestelde (uitvoering van) beleidsdoelen? • Op welke wijze draagt het Concilium bij aan bredere beleidsontwikkeling, bijsturing en uitvoering? • In welke mate is de samenwerking in het Concilium van toegevoegde waarde bij de ontwikkeling, bijsturing en uitvoering van het Zwolse woonbeleid?	• Doelen van het woonbeleid • Doel van deelname van de gemeente aan het Concilium • Doel van het Concilium • Bijdrage van het Concilium bij beleidsontwikkeling, -bijsturing en -uitvoering. • Communicatie vanuit het Concilium. • Adviezen van het Concilium • Niet gepubliceerde documentatie van het Concilium. • Uitgevoerde evaluatie onderzoeken naar het Concilium.	• Formele en informele rol van het Concilium in de praktijk. • Bijdrage aan het creëren van publieke waarde. • Invloed van het Concilium bij beleidsvorming, bijsturing en uitvoering. • Zijn er andere vormen om hetzelfde doel te bereiken? • Wijze van opname van stukken uit het Concilium in gemeentelijk beleid. • Mate van verandering van beleidsuitvoering n.a.v. het Concilium. • Gewenste en ongewenste (neven)effecten.	• Draagt het Concilium bij aan publieke waarde creatie? • Realiseren ze publieke waarde zoals beoogd? • Is het Concilium nog steeds het voor de hand liggende instrument voor realisatie van de beoogde publieke waarde?

Dimensie	Feiten	Beelden	Waarderingsgronden
2. Legitimiteit			
• Op welke wijze heeft de gemeenteraad een rol gespeeld bij de opzet en huidig functioneren van het Concilium en de gemeente binnen het Concilium? (procesmatig en inhoudelijk) • In welke mate is de rol van het Concilium legitiem? • Is de documentatie die de gemeente deelt met het Concilium legitiem? • Hebben deelnemers aan het Concilium voordeel, danwel niet-deelnemers nadeel, in termen van invloed, informatie over, mededingen en toetreding tot de Zwolse woningmarkt? • In hoeverre is informatievoorziening, deelname aan beleidsontwikkeling en uitvoering voor alle partijen evenredig toegankelijk en op welke wijze waarborgt de gemeente dit?	• Invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. • Formele rol, organisatie en organisatievorm van het Concilium • Vastgelegde procedures • Communicatie met de gemeenteraad • Communicatie met het Concilium • Wijze van betrekken van niet-Concilium partijen bij woonbeleid en uitvoering • Borging van rol van gemeente en gemeenteraad.	• Verhouding tussen gemeenteraad en Concilium • Mate van kaderstelling en controle bij gemeenteraad • Verhouding tussen kaderstelling en uitvoering • Voordelen van deelname/nadelen van niet-deelname • Wijze van huidige en gewenste kaderstelling en controle van de gemeenteraad.	• Voldoet de inzet van de gemeente aan de gestelde kaders? • Heeft de gemeenteraad de mogelijkheid gekregen om (de inzet van de gemeente op) het Concilium bij te sturen? • Is de structuur van de samenwerking in lijn met het recht? • Is het handelen van de verschillende partijen binnen de juridische structuur in lijn met het recht? • Worden de belangen van andere partijen voldoende gehoord?

Dimensie	Feiten	Beelden	Waarderingsgronden
3. Organisatie & Besturing			
• Op welke wijze is het Concilium georganiseerd? • Op welke wijze kunnen deelnemers toetreden aan het Concilium? • Op welke wijze is de gemeente betrokken bij het Concilium? • In hoeverre is en wordt de gemeenteraad betrokken in de organisatie en betrokkenheid van de gemeente bij het Concilium? • Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd?	• Formele vormgeving van Concilium, waaronder vastgelegde taken, verantwoordelijkheden en werkwijze • Veranderingen van de opzet van het Concilium • Deelnemende partijen • Frequentie van overleggen • Financiën • Communicatie • Omgang met niet-deelnemende partijen door de gemeente en het Concilium • Vormgeving (werkwijze, mensen en middelen) van gemeentelijke inbreng • Communicatie over het Concilium richting gemeenteraad.	• Vormgeving en werkwijze van het Concilium in de praktijk, nu en door de jaren heen. • Wat levert de bijdrage van de gemeente aan het Concilium op? • Verhoudingen van de inbreng van partijen in het Concilium. • Ervaringen van de raad, college, ambtenaren met het Concilium • Wijze van betrekking van andere stakeholders	• Komt de huidige werkwijze overeen met de oorspronkelijke opzet? • In hoeverre is inbreng van alle partijen (binnen en buiten het Concilium) gewaarborgd? • Is de rol, inbreng, bijdrage (mensen en middelen) van de gemeente in het Concilium helder? • Haalt de gemeenteraad het maximale uit zijn kaderstellende en controlerende rol? • Voldoet het college aan zijn actieve en passieve informatieplicht? • Vult het college zijn informatieplicht op een toegankelijke wijze in?

Bijlage 2. Motie

M-6

Motie: geen exclusieve woningmarkt in Zwolle

De gemeenteraad van Zwolle in vergadering bijeen op 8 juli 2019,

Constaterende dat:

1 – De Zwolse woningmarkt al enige jaren stevig onder druk staat. De wachttijd voor een sociale huurwoning is hoog en de krapte in de koopmarkt is extreem.

2 – De acties om ruimte te generen op de woningmarkt gecoördineerd worden vanuit het Concilium Zwolle, waar partners en partijen samenwerken om de Zwolse woningmarkt te versterken.

3 – Dit Concilium Zwolle in haar laatste positionpaper "Pleidooi voor een schaalsprong: kwalitatieve groei van een inclusieve stad!" aangeeft in uitdaging 2 (pagina 19) dat slagingskansen en doorstroming een uitdaging zijn. "Het raakt starters die voor hun eerste baan in Zwolle willen wonen of blijven. En het raakt de middeninkomens."

4 – Het gevaar dreigt dat Zwolle een exclusieve stad wordt en dat er voor hardwerkende Zwollenaren die minder draagkrachtig geen koopwoning meer betaalbaar is.

5 – Binnen Zwolle afspraken zijn over de bouwverdeling, waarbij 30% goedkoop gebouwd wordt (20% Sociale huur en 10% goedkope koop tot € 180.000), 40% middelduur gebouwd wordt (tussen € 180.000 en € 270.000) en 30% duur gebouwd wordt (vanaf € 270.000).

6 – De provincie Overijssel als partner in het Consulium Zwolle recent een nieuw coalitieakkoord heeft gesloten en daarbij uitspreekt: "Wij willen de woningmarkt beter toegankelijker voor starters en de doorstroming bevorderen. Daarvoor gaan we samen met gemeenten en partners effectieve instrumenten ontwikkelen"

Van mening zijnde dat:

Zwolle een inclusieve woonstad moet zijn en blijven, waar voor ieder een huis bereikbaar en betaalbaar is. Het Colcilium Zwolle ook voor de langere termijn aangeeft dat het aanbod in Zwolle te schaars is en dat de ongedeelde stad onder druk staat.

Verzoekt het college:

Om samen met Concilium Zwolle zich actief in te zetten en te voorkomen dat Zwolle een exclusieve stad wordt. Daarbij bouwpartners te stimuleren alle innovatieve mogelijkheden in te zetten om aan de kostenzijde de prijzen te beteugelen en samen met de provincie Overijssel als partner pro-actief effectieve instrumenten te ontwikkelen. En daarover voor de begroting 2019 aan de raad te rapporteren.

En gaat over tot de orde van de dag.

Jan Nabers — CDA

Annemee van de Klundert — VVD

tegen: 6L
Aangenomen: 08-07-19

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. We zoeken altijd naar duurzame vooruitgang. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl