brief

Zwolle

Raadsbrief

Datum 15 december 2025

Onderwerp	Voorgestelde wijze van afdoening motie M17-16: Versnellen woningbouw met parallel plannen als standaard
Versienummer	5
Portefeuillehouder	Gerdien Rots, Dorrit de Jong

Samenvatting
Op 7 juli 2025 is de motie *M17-16 - Versnellen woningbouw met parallel plannen als standaard* door de raad aangenomen. De motie vraagt om de raad te informeren over de toepassing van ‘parallel plannen’ in Zwolle, de mogelijkheden voor steun van het rijk te verkennen en de raad te informeren over de invoering van 'parallel plannen' bij de voorbereiding van woningbouwplannen.

In de huidige praktijk binnen de gemeente Zwolle worden onderdelen van parallel plannen al als gangbare werkwijze toegepast. Ook nu al worden onderdelen van het planproces waar mogelijk gelijktijdig – ‘parallel’ - opgepakt. We onderzoeken op welke punten hierin nog verbetering mogelijk is. Enerzijds passen we de uitkomsten van deze verkenning (‘best practices’) waar mogelijk toe in de lopende projecten. Anderzijds starten we in januari 2026 een pilot met twee projecten waarbij de aanpak van Parallel plannen integraal wordt toegepast.

Bijlagen

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
1. de voorgestelde wijze van afdoening van motie 17-16, met de vervolgacties om parallel plannen meer toe te passen bij voorbereiding van woningbouwplannen.

Datum 1 december

Inleiding
Parallel plannen is een werkwijze die is ontwikkeld door adviesbureau Fakton in opdracht van het ministerie van BZK (nu ministerie van VRO). Met ‘parallel plannen’ is minder voorbereidingstijd nodig voor woningbouwprojecten dan bij een seriële planning. Vorig jaar zijn landelijk enkele pilots met deze werkwijze afgerond en zijn de belangrijkste lessen vastgelegd. Het ministerie heeft voorgesteld deze methode als standaard werkwijze toe te passen bij woningbouwprojecten en overweegt om dit als voorwaarde te hanteren bij beoordeling van toekomstige subsidieaanvragen.

Kader
- Motie M17-16: Versnellen woningbouw met parallel plannen als standaard [motie M17-16]
- Blijven Bouwen: Zwols Actieplan Woningbouw
- Routekaart locatieontwikkeling versie 1.1

Kernboodschap
Veel voorstellen uit 'Parallel plannen' worden in Zwolle al toegepast: waar mogelijk doen we stappen uit de ‘ouderwetse’ seriële planning gelijktijdig indien dit praktisch mogelijk is. Dat zit in de basis al in onze gebruikelijke werkwijze. Er zijn naar verwachting nog wel mogelijkheden om dit verder te benutten.
We onderzoeken de mogelijkheden hiervoor in lopende projecten, met als insteek ‘parallel plannen wat kan, volgordelijk als het moet’.
En we starten in januari 2026 twee pilotprojecten, waarin we met externe begeleiding parallel plannen integraal gaan toepassen, om daarmee verdere verbeterkansen voor Zwolle te inventariseren en in beeld brengen welke vervolgstappen daarbij nodig zijn.

Toelichting

Wat wordt bedoeld met 'parallel plannen'?
Parallel plannen is een werkwijze waarmee planprocessen van woningbouw worden versneld ten opzichte van volgordelijk plannen. Dat kan binnen bestaande wet- en regelgeving, maar vraagt wel om het verhogen van de urgentie voor deze opgave. Samengevat kenmerkt de werkwijze zich door:
1. Compactere planning: verschillende planfasen worden niet na elkaar, maar gelijktijdig en in onderlinge samenhang uitgevoerd
2. Kort-cyclisch werken. Intensief samenwerken in één team; in gezamenlijke wekelijkse sessies worden zaken direct en integraal afgestemd.

Parallel plannen versnelt de planontwikkeling voor woningbouw. Per project wordt bekeken wat de meeste effectieve planning is. Het uitwerken van de theorie in voorbeeldplanningen leidt tot een start bouw in 2,5 tot 3,5 jaar, afhankelijk van de grondpositie.

Parallel plannen is ontwikkeld en getest voor de planontwikkeling van concrete woningbouwlocaties. De werkwijze van parallel plannen is (nog) niet voor alle soorten projecten rechtstreeks toe te passen. Binnen de scope van de aanpak liggen tot nu toe:
- Projecten die we in Zwolle ‘*locatieontwikkeling’* noemen. Er wordt landelijk nog gewerkt aan een aanpak voor grotere, complexere gebiedsontwikkelingen.
- Projecten waarvoor uitgangspunten op een hoger schaalniveau bekend zijn (visie) en waarvoor een intentie- of samenwerkingsovereenkomst is gesloten.

Parallel plannen levert voordelen op in doorlooptijd en benodigde capaciteit.
De conclusie van het onderzoek en de pilots onder leiding van Fakton laten zien dat het mogelijk is planprocessen significant te versnellen ten opzichte van volgordelijk plannen. Een grove berekening laat zien dat een korter/intensiever proces bovendien leidt tot flink minder benodigde inzet van mensen bij gemeenten, ontwikkelaars en adviseurs. En een extra bonus is dat door een kort proces externe randvoorwaarden zoals de marktsituatie, wetgeving en politieke richting tussentijds minder wijzigen, wat de slagingskans van projecten vergroot.

Voorwaarde voor parallel plannen is de bereidheid van betrokken partijen om het anders te doen. Ontwikkelaars èn gemeente moeten bereid zijn om:

- Dezelfde prioriteiten te stellen. Partijen committeren zich aan de parallelle planning en zetten capaciteit conform in.
- Risico's te durven en mogen nemen (publiek en privaat). Bijvoorbeeld voor-investeren in onderzoek en uitwerkingen o.b.v. goede afspraken aan de voorkant van een project.
- Anders samen te werken, vanuit een open houding. Transparantie tussen partijen, inzet van een onafhankelijke procesbegeleider. Partijen toetsen en beoordelen elkaar niet, maar werken samen.
- Voldoende mandaat en een werkwijze voor voortvarende besluitvorming, waardoor snel over hete hangijzers besloten kan worden.

Wat doen we al in Zwolle?
Ook in Zwolle starten we een project vaak met de doorlooptijden die passen bij de parallel plannen aanpak. Daarbij worden ook nu al processen gelijktijdig gepland en opgepakt waar dat mogelijk is; voorbeelden zijn onder meer de projecten Noorderkwartier en Havezate.
Wat doen we wel, wat doen we niet:

- Diverse fasen parallel en gelijktijdig uitvoeren vindt op incidentele basis plaats, maar is nog geen algemeen Zwols gedachtegoed. We kiezen nu nog regelmatig voor de veilige route: eerst de vorige fase afronden, voordat we verder gaan.
- Alle stakeholders worden in principe vanaf het begin betrokken; omgeving, marktpartijen en raad/gemeente. We willen echter ook graag goed voorbereid zijn, dus doen we vaak voorstudies of stellen we eerst intern uitgangspunten op.
- Er zijn standaarden in proces en stukken. Denk aan de Routekaart en de inhoudsopgaven en formats voor bijbehorende documenten. Die versnellen het proces, maar worden soms gebruikt om extra zekerheden en waarborgen in te bouwen.
- Sinds enkele jaren zijn er planningsadviseurs aan boord. Inmiddels wordt het merendeel van de (woningbouw)projecten ondersteund met advies over planning, proces en risico’s. We kunnen dit nog beter benutten voor voortgangsbewaking.

Waar is verdere verbetering / versnelling mogelijk?
Soms lukt het om de meest effectieve planning te volgen, maar we zien in de praktijk dat dit vaak niet lukt. Vertragingen ontstaan veelal door reken-, teken- en onderhandeltrajecten waarin veel scenario’s worden verkend, door (te) beperkte capaciteit, door lange besluitvormingstrajecten en door vermijden van risico bij zowel marktpartijen als gemeente.
Parallel plannen kan helpen de effecten van deze gebeurtenissen te mitigeren, door:

1. Scherpere en snellere keuzes te maken binnen en tussen projecten.
2. Hete hangijzers sneller signaleren en beetpakken.

3. Afspraken maken over risicoverdeling, waarmee voorkomen wordt dat processen uitgesteld worden tot alle zekerheid beschikbaar is.

Hoe pakken we dit aan?
We gaan parallel plannen langs twee sporen verder implementeren in lopende en nieuwe planontwikkelingen.

Spoor 1: Verder op de reeds ingezette weg
Zoals aangegeven passen we in de lopende projecten al onderdelen van parallel plannen in meerdere of mindere mate toe. Daarbij gaat het vooral om het in elkaar schuiven van planfases, bijvoorbeeld gelijktijdig uitvoeren van onderzoek en ontwerp, van ontwerp en participatie en van verschillende juridische procedures (omgevingsplan en omgevingsvergunning).
We willen dit op meer onderdelen en vaker gaan doen, in lopende en nieuwe projecten. Dit kan betekenen dat op aspecten wel wordt gewerkt vanuit de intentie van de Routekaart, echter dat de fases (deels) parallel worden opgepakt.
Nog niet in alle projecten is dit even ver doorgevoerd. Hier valt nog het nodige te winnen door verbetering van onze samenwerking, intern én extern samen met de ontwikkelende partijen. En dit vraagt mogelijk ook iets van bestuur en raad, op het vlak van efficiënte besluitvorming, heldere mandatering en loslaten c.q. niet onnodig terugkomen op een eerder vastgestelde koers of eerder genomen besluiten.

Spoor 2: Twee pilots voor intensivering parallel plannen:
De verdere verbeterkansen die we zien bij integrale toepassing van parallel plannen, raken de in Zwolle afgesproken werkwijze en organisatie bij projecten. Het vraagt zowel van gemeente als ontwikkelaar om dingen anders te doen. Daarom gaan we concreet aan de slag met de door Fakton ontwikkelde integrale aanpak.
We starten binnenkort twee pilotprojecten onder externe begeleiding, waarin we de parallel-plannen-aanpak intensief inzetten inclusief de voorgestelde kort-cyclische werkwijze met een gezamenlijk projectteam van gemeente en ontwikkelaar. Daarvoor is nodig:
- Prioriteit te geven aan deze twee projecten door het beschikbaar maken van de vereiste capaciteit.
- Een aangepast (besluitvormings)proces te hanteren, waarbij de projecten aan de voorkant duidelijke randvoorwaarden meekrijgen en daarna ook het mandaat hebben om uit te werken.
- Anders om te gaan met risico’s en risicoverdeling. Deze transparant in beeld brengen en onderlinge afspraken maken over de beheersing hiervan.

Wat mag de raad verwachten, wanneer?
Met de adviseurs van Fakton heeft reeds afstemming plaatsgevonden over de kenmerken en voorwaarden voor de pilotprojecten. Op korte termijn komt Fakton met een uitgewerkt plan van aanpak. De twee projecten zijn voorgeselecteerd en met de interne projectmanagers en de ontwikkelende partij heeft reeds afstemming plaatsgevonden. Dit betreft:
- het project Gildenhof (fase 2 en 3), in samenwerking met ontwikkelaars Trebbe en Dura Vermeer;
- het project Zwarte Waterkwartier, in samenwerking met ontwikkelaar Van Wijnen.

Bij beide projecten is veel enthousiasme om als pilot voor parallel plannen – met externe begeleiding – van start te gaan. De start van de pilots staat gepland in Q1 2026, met een looptijd van 6 maanden.

Aan het einde van deze periode worden de pilots geëvalueerd en zullen we de raad informeren over de uitkomsten en vervolgstappen met betrekking tot parallel plannen.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Samenwerking met ontwikkelaars, omgeving en raad is essentieel. In afstemming met de ontwikkelaars en het Concilium selecteren we de twee pilots. De leerervaringen brengen we in bij de Bouwberaden en in de bijeenkomsten van het Concilium.
Parallel plannen betekent niet dat participatie wordt overgeslagen; integendeel. De methodiek vereist dat stakeholders, inclusief de omgeving, vanaf het begin betrokken worden om met alle partijen sneller tot de kern te komen en hete hangijzers direct aan te pakken. Dit voorkomt vertraging in latere fases. Bij de pilots zal participatie dan ook niet minder, maar wel geconcentreerder en vroeger in het proces plaatsvinden.

Communicatie
Geen aanvullende communicatie nodig.

Financiën
De inzet van externe begeleiding door Fakton voor de twee pilots brengt kosten met zich mee. Deze worden gezamenlijk gedragen door gemeente en ontwikkelaar, met financiële ondersteuning vanuit de provincie. De gemeentelijke kosten worden gedekt uit de middelen voor het Zwols Actieplan Wonen (actielijn 4. Versnellen woningbouw). De benodigde ambtelijke capaciteit voor de 'dedicated teams' voor de pilots wordt vrijgemaakt door de prioritering tussen projecten.

Risico’s
De belangrijkste risico's bij de implementatie van deze versnelde aanpak zijn:

- Capaciteitsrisico: Het niet kunnen vrijmaken van voldoende of de juiste capaciteit voor de dedicated teams, waardoor de beoogde versnelling niet wordt gehaald.
- Besluitvormingsrisico: Wanneer de kaders en het mandaat binnen de projecten onvoldoende is of indien besluitvorming te lang op zich laten wachten, gaat de snelheid uit het proces.
- Risicomijding: De aanpak vraagt om het gezamenlijk dragen en beheersen van risico's door gemeente en ontwikkelaar. Als een van de partijen vasthoudt aan het afdekken van alle risico's vooraf, is een integrale parallelle aanpak niet mogelijk.

Vervolg
De acties voor verder inzetten op ‘parallel plannen’ worden reeds uitgevoerd. De voortgang van de implementatie van parallel plannen in de projecten (Spoor 1) en de resultaten van de pilots (Spoor 2) zullen worden opgenomen in de Woonbrief medio 2026.
Na afronding van de pilots wordt een evaluatie uitgevoerd en in Q3-2026 aan de raad voorgelegd, inclusief een concreet voorstel over aanpassing van de gemeentelijke werkwijze en het al dan niet aanpassen van de 'Routekaart locatieontwikkeling'.

Openbaarheid
Deze raadsbrief is openbaar.

Datum 1 december

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer