

**Taskforce Woningbouw Zwolse Aanpak,
Concilium Zwolle**

Naar een beter samenspel

Tussenadvies Versnelling

**Aan de Leden Concilium en B&W van Zwolle
1 december 2018**

Voorwoord: Kernboodschap

De onderliggende boodschap van de Zwolse Aanpak is eigenlijk: Naar een beter samenspel tussen markt en overheid in Zwolle.

Meer professionaliteit en kwaliteit in de samenwerking en meer directe communicatie, onderling vertrouwen en transparantie zorgen uiteindelijk voor een beter samenspel en daarmee voor snelheid in het bouwen en meer kwaliteit van de stad.

Natuurlijk hebben alle partijen daar een rol te vervullen. De sleutelrol en start daarvoor ligt bij de gemeente. Als zij zorgt voor meer regie, beleid en sturing dan worden andere partijen ook uitgenodigd, en misschien wel gedwongen, hun rol beter te spelen. De gemeente mag daarbij verwachten dat partijen waarmaken wat ze beloven. De markt moet dan zorgen voor bouwtempo, kwaliteit/creativiteit, ondernemerschap, en een blik breder dan het eigenbelang en dus ook de durf om meer samen te werken in het belang van de opgave.

De gemeente mag ook van partijen verwachten dat zij op strategisch niveau meedenken over de vraagstukken waar Zwolle zich voor gesteld ziet en daarbij de grotere samenhang zien. Partijen moeten de uitdaging willen aangaan om met ideeën te komen hoe de Zwolse ambitie om een volgende stap in kwaliteit en verstedelijking te maken tot stand kan komen. Maar daarvoor is dan wel nodig, visie van de gemeente op de samenwerking in gebieden, heldere spelregels en afspraken hoe je dat met elkaar vormgeeft.

De Zwolse Aanpak is daarvoor het begin. Met elkaar zitten partijen midden in een ontwikkeling van een stad die een grote stap aan het maken is, een schaa sprong wellicht. Het gesprek moet daar ook over gaan.

Samen zorgen markt en overheid voor succes en groei. Het is dus een gezamenlijke opgave waarbij elk van de partijen zijn rol moet spelen. Zoals gezegd is de gemeente in onze ogen daarvoor nu de katalysator, omdat zij als behartiger van het publieke belang meerdere rollen heeft te vervullen (beleid bepalen, plannen en programmeren, vergunnen, faciliteren, investeren) en als spin in het web van de bouwontwikkeling van de stad zit.

Daarom wordt in dit tussenadvies ook een belangrijk appel op de gemeente gedaan. We zullen in het volgende advies onze blik meer richten op de rol en inzet van de bouwende en ontwikkelende partijen.

De voorgestelde acties in dit advies moeten dan ook vanuit dat perspectief worden gezien.

Namens de Taskforce Woningbouw Concilium

Ben Koopman, Voorzitter

1. Inleiding

Op 13 juli heeft de ALV van het Concilium de Taskforce Woningbouw (hierna TFW) ingesteld om met kracht en gezamenlijkheid te werken aan de uitvoering van de maatregelen van Zwolle Moderne Woonstad, de Zwolse Aanpak voor een vitale woningmarkt^① (hierna ZA). In de ZA zijn 5 uitdagingen geformuleerd:

1. Accommoderen van stevige groei
2. Vormgeven aan verstedelijking en transformatie
3. Slagingskansen en doorstroom
4. Kwaliteitsimpuls bestaande woningvoorraad
5. Nieuwe samenwerkingen

De TFW heeft op basis van deze uitdagingen en de geformuleerde maatregelen uit de ZA een opdracht voor zichzelf geformuleerd en vertaald in een werkprogramma dat door het DB van het Concilium is geaccordeerd. Het werkprogramma bestaat uit tien samenhangende projecten/activiteiten:

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

Voor elk van agendapunten zijn één of meer leden van de TFW aangewezen als trekkers die met behulp van een werkgroep van leden van het Concilium met het onderwerp aan de slag gaan.

In dit eerste advies gaat de TFW met name in op het eerste agendapunt: de versnelling. Dat heeft prioriteit in de ZA. Uiteraard is er grote samenhang met andere punten, zoals verstedelijkingsvisie, samenwerking en ontwikkelstrategie gemeente Zwolle. Op deze punten worden ook eerste adviezen gegeven.

2. Achtergrond en opgave

In de Zwolse Aanpak wordt een lans gebroken voor een samenhangende en kwalitatieve ontwikkeling van de woningmarkt waarin nauw wordt samengewerkt tussen markt en overheid en waarin wordt geanticipeerd op ontwikkelingen. De Zwolse woningmarkt staat onder druk: de stad groeit, maar de slagingskansen nemen af. Er wordt zorg uitgesproken over het gewenste bouwtempo. Eén van de oplossingen is de stevige groei van de stad beter te accommoderen door een versnelling van het bouwtempo aan te brengen (Uitdaging 1).

De volgende maatregelen zijn daarvoor geformuleerd in de Zwolse Aanpak:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Uitbreiding van harde plancapaciteit is nodig. Aan de gemeente wordt een oproep gedaan om in een ontwikkelstrategie binnen anderhalf jaar 750 woningen van zachte naar harde plancapaciteit om te zetten (maatregel 1)</i>- <i>Toevoegen van 400 extra woningen op de korte termijn tot en met 2020 (maatregel 7)</i>- <i>Tijdelijke extra inzet in Stadshagen biedt naar verwachting de grootste kans om op korte</i> |
|---|

^① Zwolle Moderne Woonstad. De Zwolse aanpak voor een vitale woningmarkt, opgesteld door het Zwols Concilium, maart 2018. In het Concilium werken woningcorporaties, marktpartijen, gemeente en provincie al jaren constructief samen om voldoende kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen te realiseren. In de publicatie stelt het Concilium 25 maatregelen voor die ertoe moeten leiden dat de Zwolse woningmarkt evenwichtig en toegankelijk blijft. En die bijdragen aan de economie en de duurzame ontwikkeling van de stad.

termijn aan de totale behoefte te voldoen. Verdere optimalisering van planprocessen, bouwstromen en faseringen kunnen daarbij helpen (maatregel 8).

De verwachting is dat daardoor de tekorten op de koop- en huurmarkt afnemen.

3. De aanpak van de TFW

De opdracht aan de TFW is te bewaken en te bevorderen dat bovenstaande maatregelen van de ZA worden uitgevoerd. Deze maatregelen doen in eerste instantie een appel op de gemeente Zwolle. De gemeente heeft de ZA in algemene zin tot collegebeleid verheven^②, maar zich nog niet over de afzonderlijke maatregelen uitgelaten. Het is van belang dat de gemeente, over die maatregelen waar zij over gaat, zich uitsprekt. We hebben de gemeente gevraagd dat te doen in het kader van de behandeling van dit tussenadvies.

De TFW is in de zomer van 2018 met deze eerste prioriteit aan de slag gegaan en heeft een aantal activiteiten ondernomen:

- Analyse van een lijst van de gemeente Zwolle van alle woningbouwinitiatieven en plannen (bijlage 1)
- Gesprekken met management en bestuurder van de gemeente Zwolle over de inzet van de gemeente op dit agendapunt en de rol die de TFW kan spelen
- Gesprek met portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager Stadshagen over mogelijke versnelling van de productie in Stadshagen.
- Gesprekken met de leden van het DB Concilium
- Analyse van marktpartijen van realiteitsgehalte van geplande productie Stadshagen
- Analyse van uitstroom uit Zwolle naar omliggende gemeenten als gevolg van krapte op de woningmarkt (bijlage 2).

In dit eerste tussenadvies geven we onze observaties terug en doen een aantal eerste aanbevelingen op deze uitdaging. In bijlage 1 hebben we een analyse opgenomen van de woningbouwplannen in de gemeente Zwolle. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de uitstroom uit Zwolle.

4. Tussenadvies: de bevindingen van de TFW

4.1 Wat is het globale beeld dat we ophalen over de Zwolse markt deze zomer?

Het imago van Zwolle groeit en daarmee de aantrekkingskracht, maar er is grote druk op de Zwolse woningmarkt. Dit leidt tot krapte en stijgende prijzen. Makelaars zien dat inwoners van Zwolle naar omliggende gemeenten vertrekken waar nog wel (betaalbare) woningen voorhanden zijn^③. De stijgende productie brengt nog geen verlichting.

Productie komt weer op gang

In de afgelopen periode 2016-2018 is het tempo verhoogd en worden er in 2018 naar verwachting circa 1.000 woningen opgeleverd. In 2016 (521 woningen) en 2017 (447) samen werden er 968 woningen opgeleverd. Er is daarmee een inhaalslag gemaakt de afgelopen periode.

Veel projecten uit de crisis komen nu (pas en opnieuw) van ontwikkeling tot realisatie en ook de versnellingsactie heeft effect gehad; ook Stadshagen komt langzamerhand weer op gang.

De in 2016 en 2017 opgeleverde woningen zijn overigens vooral huurwoningen. In de periode 2016-2019 voegen de corporaties per saldo (= minus sloop) 571 huurwoningen toe aan de voorraad. Dat zijn jaarlijks rond de 150 woningen. Afgezet tegen de totale productie betekent dat een relatief groot aantal huurwoningen.

Binnenstedelijk zijn er veel appartementen gebouwd in de periode 2016-2018. Er is bijna geen goedkope koop meer.

^② Coalitieakkoord 2018-2022, duurzame kwaliteit en groei voor Zwolle.

^③ Zie bijlage 2 en bijvoorbeeld ook de Woningmarkt Rapportage Q2, 11 juli 2018, ten Hag makelaarsgroep

Tegelijkertijd is er ook het beeld dat veel binnenstedelijke projecten traag verlopen: transformaties blijven achter en zijn (voor een deel) bijna weer achterhaald. En herontwikkelingsplannen duren lang (bijvoorbeeld Hanzebad, Stillohal). Klopt dit beeld en wat zijn daarvan de oorzaken? Voor een deel heeft het met verwerven van draagvlak in de stad te maken. Ook dat vraagt om effectieve samenwerking tussen initiatiefnemer en gemeente.

Brengt nog geen verlichting: beleidsmatig kader knelt

Toch is het beeld niet dat de markt wordt verlicht door de recente inhaalslag. Onderschatten we de druk en de groei van de stad? Kan de stad niet méér aan? Bedient Zwolle zijn markt wel voldoende? Is het niet gewenst meer ambitie te hebben en tempo te maken met de bouw van woningen in het belang van de stad? Kunnen markt en stad dat dan aan met behoud en versterking van kwaliteit? Wat voor stad wil je zijn?

Hoe wordt omgegaan met de 6.000 woningen die Zwolle de komende 10 jaar gaat bouwen op basis van prognoses? We zien dat dat als streefdoel en bovengrens wordt gehanteerd en is vertaald in een productie van 600 woningen per jaar als beleidsmatig kader voor planning en in behandeling nemen van projecten. De TF merkt dat het productiedoel van 600 woningen per jaar mogelijk de versnelling kan belemmeren. Een andere vraag is of 6.000 woningen vanuit het lange termijn verstedelijkingsperspectief en de ambitie van de gemeente Zwolle om een meer nationale positie te verwerven (doelstelling Omgevingsvisie deel 1) nog wel passen. Ook die vraag heeft de Taskforce gesteld aan provincie en gemeente^④. De gemeente wil meer gaan werken met scenario's voor woningbouw. Dat zou helpen om beter te kunnen inspelen op de behoefte en de groeiende vraag in Zwolle en voor de korte termijn om de knellende situatie op de Zwolse woningmarkt te helpen verlichten. In dat verband stelt de TFW voor om voor de korte termijn niet alleen te versnellen met 400 woningen en te kijken of er zo er meer ontspanning ontstaat, maar ook om in de huidige overspannen markt zowel in binnenstedelijk gebied als in Stadshagen maximaal in te zetten. De huidige marktsituatie bevestigt de noodzaak daartoe. En het is nodig om de nog beschikbare capaciteit van de bouwers in de breedte maximaal te kunnen benutten.

Betere planning en regie kan helpen

Kunnen de bouwers en nutsbedrijven leveren? Partijen geven aan dat de bouw van 6.000 woningen in een brede programmering hen de komende jaren niet voor problemen stelt. Ook niet als er op deze 6.000 woningen een plus komt mits er een goede en tijdige planning onder ligt. Dat laatste is cruciaal. Dat vraagt dan vervolgens om regie en sturing op de planning.

Het algemene beeld is dat de gemeente meer regie moet pakken en op de inhoud vooral kaderstellend moet sturen en dat er meer samenhangende strategische sturing nodig is op meerdere punten:

- Op de planning en programmering.
- Op de verschillende prioriteiten en keuzes. Liggen die niet te laag in de organisatie?
- De gemeente doet te veel zelf op inhoud (plannen maken) en per project, terwijl de inzet meer op metaniveau wordt gevraagd. Daardoor ontbreekt mogelijk het overzicht op het geheel en de samenhang en een strategisch kader voor sturing in de vorm van een ontwikkelstrategie.
- De marktpartijen hebben beperkt zicht en gaan voor hun eigen projecten. Daardoor doemt het beeld op van veel afzonderlijke lijntjes die niet goed samenkomen.
- Op concrete visie van de gemeente op de groei. De omgevingsvisie (deel 1) is op dit punt helder in zijn ambitie: groei, verdere verstedelijking en nationale betekenis. Het huidige woningbouwprogramma lijkt dit niet helemaal te ondersteunen, zoals hiervoor is betoogd. Dit thema wordt komende tijd verder

^④ Intussen is er een beleidswijziging aanstaande als gevolg van beleid van BZK, provincie en gemeente Zwolle samen om in samenwerking met de Taskforce een pilot te starten om versnelling van productie te creëren door de bovengrens van 6.000 woningen tijdelijk los te laten.“Voor woningbouwplannen binnen het bestaand stedelijk gebied van Zwolle worden de behoefteprognoses die gehanteerd worden binnen de Woonafspraken West-Overijssel losgelaten. Het beoogde effect van de pilot is om belemmerende factoren op te heffen die versnelling in de weg kunnen staan. Een strakke sturing op basis van een behoefteprognose van 6.000 woningen wordt nu als een belemmering ervaren die nieuwe initiatieven of vergroting van woningbouwaantallen op ontwikkellocaties mogelijk af kunnen remmen”.

opgepakt en uitgewerkt bij het proces van het opstellen van de Omgevingsvisie (deel 2).

Als de regie van de gemeente toeneemt, kan daarmee ook de orde en professionaliteit in het onderlinge verkeer/samenwerking van ontwikkelaars/bouwers toenemen, zoals bedoeld is in de Zwolse aanpak: een beter samenspel tussen partijen. De gemeente vindt het belangrijk dat er ook nieuwe partijen kunnen toetreden en Zwolle geen *closed shop* is. In de regie en sturing op proces en gebieden kan dat punt door de gemeente Zwolle zelf worden meegenomen. Aan de andere kant vragen de Zwolse partijen ook om een duidelijke visie van de gemeente op de samenwerking en de bijbehorende aanpak^⑤, zodat vanuit gezamenlijk commitment kan worden gewerkt aan de ontwikkeling van de stad.

4.2 Genoeg plannen en grote investeringsbereidheid

De analyse van de plannen laat zien dat er in potentie plannen genoeg zijn en dat marktpartijen graag willen investeren in Zwolle. Dat is erg goed nieuws.

Opgeteld zou dat moeten kunnen uitkomen op de tot nu beoogde gewenste productie^⑥ van 6.000 woningen in 10 jaar, maar er zijn veel onzekerheden en veel marktrisico's. We lopen deze beide punten langs.

Er zijn veel onzekerheden

Er zijn te veel zachte plannen. Voor de periode 2019-2022 is nog 42% zacht. Voor de periode 2023-2027 is dat bijna 50%. Dat is een groot risico voor realisatie. En een substantieel deel van de harde plannen^⑦ betreft Stadshagen.

Van veel plannen is niet duidelijk welke type, prijsniveau of kwaliteiten het betreft. Daarmee is niet duidelijk welke kwalitatieve toevoeging aan de Zwolse woningmarkt dit oplevert. En dus ook niet of die plannen wenselijk en haalbaar zijn. Voor zover wel bekend worden er weinig goedkope koopwoningen gepland (7%). Nadere duiding is moeilijk omdat er te veel nog onbekend is.

Er is onbalans in de periode 2019-2023: 70% stedelijk en 30% suburbaan (Stadshagen), uitgaande van 50%-50% beleid.

Er zijn veel marktrisico's

De woningprijzen stijgen snel in Zwolle als gevolg van toenemende krapte op de woningmarkt. Ook de bouwrijzen stijgen en de capaciteit van bouwers staat onder druk.

Er zijn signalen dat de kopers de stijgingen niet meer kunnen meemaken en afhaken met als gevolg uitstroom naar omliggende gemeenten (Kampen, Hattum, Hasselt, Dalfsen en Heino). Andere signalen zijn dat de markt wordt gedomineerd door vermogende kleine beleggers (in bijvoorbeeld appartementen), waardoor kopers uit de markt worden geprijsd. Voor startende kopers (categorie woningen tot circa 200.000 euro) is er -mede daardoor- nauwelijks nog aanbod.

Er is het risico van stijgende grondprijzen met een cumulatief effect op de betaalbaarheid en verkoopbaarheid van de woningen en daarmee het risico van vertragingen en/of geen afname.

De energietransitie vraagt om nieuwe oplossingen die nog niet standaard voor handen zijn en duurder zijn.

4.3 De risico's op een rij

^⑤ Bijvoorbeeld voor het gebied IJsselhallen. Veel marktpartijen anticiperen daarop en proberen daar vanuit hun doelstelling een positie te verwerven door plannen te maken. De gemeente zou vanuit een heldere procesaanpak duidelijkheid kunnen bieden hoe ze dat gebied wenst te herontwikkelen en hoe ze de samenwerking ziet met de Zwolse partijen. Dat schept duidelijkheid.

^⑥ Zie voetnoot 4.

^⑦ 'Harde plannen' volgens de definitie van de gemeente: het plan is bestemmingsplan technisch rond en er kan dus een omgevingsvergunning worden afgegeven. Ook bij 'hard' is realisatie niet gegarandeerd. Met name de financiële haalbaarheid en betaalbaarheid vormen, bijvoorbeeld door het aan het einde van de ontwikkeling bepalen van de grondprijs, vaak nog een bottleneck.

Het voorgaande laat zien dat we er niet op kunnen vertrouwen dat het vanzelf goed komt. Er zijn veel onzekerheden in risico's in de planning en programmering. De Taskforce heeft in een analyse van de plannen (zie bijlage voor nadere toelichting) deze gecategoriseerd onder vier noemers:

1. *Planologische risico's*

Dit risico zegt iets over het risico of een bestemmingsplanaanpassing ook daadwerkelijk doorgaat. Het kan zijn dat een marktpartij een idee heeft over een locatie en de gemeente deze visie niet deelt (denk vooral aan hoogbouw projecten). Een andere factor die meespeelt is het indienen van bezwaren door omwonenden (vooral binnenstedelijk een groot risico). Dit kan voor vertraging of zelfs voor vernietiging van plannen zorgen (via Raad van State).

2. *Financierbaarheid*

Dit risico zegt iets over het risico dat bouwrijzen stijgen, duurzaamheidseisen steeds hoger worden en de kwaliteit van openbaar/privé ook steeds belangrijker wordt. Dit moet wel betaald kunnen worden. Dit kan ten koste gaan van de grondprijs. De vraag is of dat altijd financieel haalbaar is, ook kijkend naar het voorgenomen beleid van 30, 40, 30. Hierbij is alleen maar bijplussen van de VON-prijs geen optie.

3. *Betaalbaarheid*

Dit risico zegt iets over de alsmaar stijgende VON-prijzen. Dit heeft mede te maken met het vorige risico. Verkoopbaarheid zegt dus iets over de betaalbaarheid voor de inwoners van Zwolle.

4. *Capaciteitsrisico's*

Dit risico zegt iets over de capaciteit van alle partijen. Bijvoorbeeld personeel bij de gemeente Zwolle dat projecten aan de voorkant moet begeleiden of ambtenaren die een bouwvergunning moeten toetsen, maar ook capaciteit van personeel bij ontwikkelaars die de projecten moeten ontwikkelen. Evenals de capaciteit bij de uitvoerende partijen. Fabrieken zijn namelijk vol en personeel op de bouwplaats is bijna niet meer te krijgen (denk aan timmermannen, metselaars en installateurs). Ook kijkende naar wat er allemaal in de verduurzamingsopgave nog op de uitvoerende marktpartijen afkomt (vaak arbeid op de bouwplaats) is dit zeker een risico tot vertraging.

Op basis van deze vier risicofactoren is ieder project langsgelopen en zo is het gemiddelde risico percentage ontstaan.

Als we de risico's vertalen naar slagingskansen dan schatten we de kansen voor de korte termijn (2019-2022) op 70-80% dat de productie in die periode wordt gehaald. Voor de middellange termijn (2023-2027) is dat 50-60%.

4.4 Conclusie: geen tijd te verliezen, vol gas waar dat kan!

1. *Kijk welke plannen tot uitvoering kunnen worden gebracht over de volle breedte*

Als we de slagingskansen omzetten in aantallen dan zou het mogelijk moeten zijn om de productie van 6.000 (+400) te halen. Dat is goed nieuws, maar dat betekent wel dat we het ons niet kunnen permitteren om geen plannen in behandeling te nemen, omdat er veel meer bruto werkvoorraad nodig is dan er netto wordt gerealiseerd. En het beeld is dat de Zwolse markt zo aantrekkelijk is dat er wel een tandje bij kan, waardoor ook de markt weer meer lucht krijgt en de prijzen wellicht wat stabiliseren.

2. *Er is geen tijd te verliezen.*

Gezien de gunstige conjunctuur, het weglekeffect naar buiten, de onevenwichtigheden, prijsstijgingen en dergelijke moeten we met spoed kijken hoe we aan de ene kant het gewenste tempo van realisatie kunnen bereiken in de productie en aan de andere kant ook kijken naar kansen om te versnellen waar dat kan[®]. In elk geval in Stadshagen en door in de stad projecten vlot te trekken door te prioriteren en de belemmeringen op processen weg te nemen.

3. *Laat de beleidsmatig gehanteerde bovengrens van 6.000 woningen los.*

[®] Vergelijk: beleidsvoornemens van Rijk om tot meer productie van woningen te komen in 2019 en verder en instelling van expertteams om te experimenteren met oog op verhoging van de productie in Nederland.

De pilot van BZK biedt daarvoor ook de beleidsmatige ruimte van rijk en provincie Overijssel. Dat geeft de mogelijkheid en kans om los te komen van een eerder afgesproken maximum aantal woningen en niet gehinderd te worden in de versnelling.

4. *Gezien de urgentie is er dringend behoefte aan meer strategische sturing en regie door de gemeente Zwolle. Zie hierna uitgewerkt in paragraaf 5.*

5. Samenhangende sturing en tempo nodig om de productie te halen: sleutelrol bij gemeente

Het voorgaande vraagt om een meervoudige strategische inzet. Nu dreigt mogelijk een neerwaartse spiraal. Om die meervoudige strategische inzet te kunnen plegen, ligt er een sleutelrol bij de gemeente Zwolle. Natuurlijk hebben alle partijen daar een rol te vervullen. De sleutelrol en start daarvoor ligt bij de gemeente. Als zij zorgt voor meer regie, beleid en sturing dan worden andere partijen ook uitgenodigd, en misschien wel gedwongen, hun rol beter te spelen. De gemeente mag daarbij verwachten dat partijen waarmaken wat ze beloven. De markt moet dan zorgen voor bouwtempo, kwaliteit/creativiteit, ondernemerschap, en een blik breder dan het eigenbelang en dus ook de durf om meer samen te werken in het belang van de opgave.

Gezien de urgentie is er dringend behoefte aan meer strategische sturing en regie door de gemeente Zwolle op:

1. Realisatie van het aanbod als geheel.

Daarvoor is brede inzet nodig op de plannen die er liggen en tevens te kijken naar mogelijkheden om tempo te maken. Het mogelijk niet in behandeling nemen van plannen, omdat er genoeg op de plank ligt, is dan te voorbarig. Een heldere beleidslijn op dat punt, regie en prioritering om per saldo het bouwtempo te halen of te verhogen is wenselijk.

2. Een gebiedsgerichte aanpak en goede spreiding over de stad en de juiste differentiatie.

Dat vraagt om strategische sturing meer op stedelijk niveau dan alleen op projectniveau. Er wordt wellicht nog te veel op individueel projectniveau gestuurd en te weinig op de opstelsom van de projecten. Daarbij zijn een wenselijke prioritering en een heldere beleidsinstructie (zowel intern als in het verkeer met de markt) eveneens van belang. Ook de juiste toevoeging van types en kwaliteiten vraagt om een strategisch kader en actieve strategische sturing op stedelijk niveau.

3. Mogelijke versnelling van de productie in Stadshagen vanaf 2021.

Dat vraagt dan om een bestuurlijke opdracht aan het projectmanagement.

4. Snellere ontwikkeling van transformatie – en herontwikkelingsplannen.

Door een helder raamwerk en spelregels af te spreken met een heldere rolverdeling tussen markt en gemeente en daarbij de ontwikkelaars te dwingen gebiedsgericht samen te werken, waar dat wenselijk is.

6. Wat kunnen we concreet samen gaan doen?

Wanneer we voorgaande conclusies (in 4.4) en de geformuleerde hoofdpunten van regie (in 5) uitwerken in concrete acties. Dan stelt de TF het volgende voor:

1. Volumevergroting

a. Verhoog de productie in Stadshagen

Geef de Zwolse woningmarkt wat lucht door een opdracht te geven de productie in Stadshagen te verhogen naar 400-500 woningen per jaar. Stadshagen kan versnellen, maar pas vanaf 2021. Haal daarom per jaar 100 extra woningen binnenstedelijk zoveel mogelijk naar voren. De gemeente nodigt partijen uit met voorstellen te komen op de mogelijkheden daartoe. En met de gemeente is al afgesproken dat een verdieping plaats vindt op mogelijke risico's op tempo in de realisatie en de samenwerking.

Meer productie in Stadshagen haalt tevens de onbalans tussen stad en suburbaan wat weg voor de kortere termijn. Experimenteer met bouwenveloppes (zie ook punt 2) om meer tempo te maken en ook om het eigenaarschap van ontwikkelaars te versterken en

investeer hier in meer goedkope koop voor starters. Het doel moet zijn dat de stad zich verder kwalitatief ontwikkelt. Het gaat om kwaliteit én om versnellen. Kwaliteit staat voorop maar er ligt ook een kwantitatieve opgave.

b. Creëer ook versnelling in de rest van de stad.

Zorg voor een breed bouwprogramma met prioritering met het oog op verhoging van de doorlooptijd, door als gemeente meer regie te voeren en op processen te gaan sturen. Geef de markt de opdracht om plannen te maken binnen kaders (bouwenveloppes), waardoor er door de kracht van de samenwerking en een goede rolverdeling meer volume kan worden bereikt.

2. Maak zo spoedig mogelijk een ontwikkelstrategie

a. Als instrument voor actieve regie op de stad

Een ontwikkelstrategie is een actief instrument om regie te voeren op de bouw en ontwikkeling in de stad. Het is een instrument voor strategische planning en programmering, met een helder afwegingskader. Het geeft spelregels en leidt tot hygiëne in de afspraken en tot minder shopgedrag bij ontwikkelaars.

Ga op basis van de verrichte analyse, gezamenlijk, zo spoedig mogelijk werken aan een samenhangende ontwikkelstrategie voor de periode 2019-2027, waarbij gemeente en TFW gezamenlijk optrekken. Dit najaar nog mede in het kader van de uitwerking van de omgevingsvisie. Doe dat samen met de marktpartijen. De TFW biedt aan te helpen. We stellen voor op korte termijn met de gemeente hiermee aan de slag te gaan in één of meer sessies⁹.

In de ontwikkelstrategie kunnen we bezien waar en hoe prioritering mogelijk is, hoe er sneller plannen kunnen worden ontwikkeld, hoe er gebiedsgericht beter kan worden samengewerkt tussen partijen over grenzen van belangen heen. Met het management van de gemeente is al afgesproken dat we op basis van voorbeelden punten aanreiken waar processen beter kunnen worden gestroomlijnd binnen de gemeente en tussen gemeente en marktpartijen.

b. En een toetsingskader op stedelijk niveau.

Stel in dat verband een strategisch toetsingskader op voor stedelijke ontwikkeling.

Mogelijke ijkpunten:

- Verdeling binnenstedelijk- groenstedelijk- suburbaan: naar 33-33-33?
- Verdeling goedkoop-middenduur-duur: 30-40-30 is al beleid voor de stad als geheel. Van belang is te bepalen hoe dat per gebied en per periode moet uitpakken
- Verdeling appartementen en grondgebonden. Meer hoogbouw binnenstedelijk lijkt logisch en wenselijk
- Verdeling koop – huur
- Toename goedkope koop over gehele linie en goedkope huur binnenstedelijk/groenstedelijk
- Klimaat en energie

c. Regel daar ook in dat de markt meer gebiedsgericht samenwerkt

Per deelgebied moeten marktpartijen bereid zijn meer vanuit de gebiedsopgave samen te werken en zo tot meer duurzame kwaliteit komen voor de stad. Door in het kader van de ontwikkelstrategie voor de bestaande stad met deelgebieden te werken - waarin initiatieven worden verbonden en tussen gemeente en marktpartijen spelregels (raamwerk) voor samenwerking en ontwikkeling worden afgesproken - ontstaat er meer ordening en hygiëne. Maak in de latere uitwerking concreet welke gebiedsindeling de gemeente hanteert.

3. Concretiseer de verstedelijkingsvisie in de omgevingsvisie deel 2

a. Van ambitie naar concrete uitwerking

Concretiseer de nog zeer globale visie op de ontwikkeling en groei van de stad (deel 1 omgevingsvisie) en werk conform eigen beleid met meer scenario's en een adaptieve planning waarin wordt geanticipeerd op ontwikkelingen. Ontwikkel zodoende meerdere groeiscenario's voor Zwolle die gebaseerd zijn op de economische en maatschappelijke potentie van de stad, zowel regionaal (stedelijk centrum van de regio Zwolle), als nationaal

⁹ Intussen is daar al een start mee gemaakt door de gemeente Zwolle. Er is een projectleider aangesteld en er is een startsessie geweest met de TF.

(poort naar Noorden en meer onderdeel van de Randstad) en om snel te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen. De Taskforce gaat op basis van deel 1 van de omgevingsvisie input leveren voor deel 2 van de omgevingsvisie door een aantal sessies binnen het Concilium te organiseren[®]. De gemeente vraagt de Taskforce daarbij in het vervolg er van, samen met partijen, ook externe inspiratie door sprekers en bezoeken in te brengen en te organiseren om bijvoorbeeld begrippen als stedelijkheid, maar ook kwaliteit, meer invulling te geven.

b. Anticipeer op de nieuwe locaties

Ga op korte termijn, als onderdeel van de Omgevingsvisie, op zoek naar een nieuwe suburbane locatie die op tijd kan worden ingezet als Stadshagen eerder is afgerond. De mogelijke locaties daarvoor lenen zich voor een vernieuwende aanpak van co-creatie tussen markt, overheid en burgers (maatregel 10).

4. Vernieuw de samenwerking tussen markt en overheid

a. Voer meer publieke regie en werk toe naar nieuwe vormen van rolverdeling en effectieve samenwerking.

Hoe kun je de Zwolse woningmarkt verlichten en dat verbinden met kwaliteit? Hoe creëer je kwaliteit? Kwaliteit is een kenmerk van de stad. Dat moet ruimte krijgen en toegevoegd worden. Dat vergt ook publieke regie. Regie voeren raakt aan de publieke taak van de gemeente. Dat vraagt om het bij elkaar brengen van productie en kwaliteit. En het bij elkaar brengen van gemeentelijke regie en van samenwerking tussen partijen. En vraagt van de overheid nieuwe professionele vaardigheden wellicht. Dit punt van de effectieve samenwerking werkt de TFW nog apart uit in 2019. Ze gaat daarvoor een aantal ronde tafel gesprekken organiseren over de vernieuwing van de samenwerking, de spelregels daarvoor en de goede rolverdeling. Voor nu een voorzet voor discussie hieronder:

Van	Naar
Operationele sturing op projectniveau	Strategische sturing op stedelijk niveau en kaders per gebied en opgave
Inhoud	Proces en publieke regie
Resultaat optelsom projecten	Resultaat op basis van strategisch kader en marktontwikkeling
Planning op basis van maximum aantallen	Adaptieve planning
Gemeente: kaders, regie en proces	Markt: inhoudelijke invulling met bouwveloppen

7. Status en vervolgproces

Het concept-advies is ambtelijk met het verantwoordelijk management van de gemeente en de provincie Overijssel, de wethouder en tevens Voorzitter van het Concilium en andere portefeuillehouders besproken. Daarna is het in DB van het Concilium op 18 oktober vastgesteld. Het advies wordt op 12 december aanstaande aan de leden van het Concilium gepresenteerd. Het college van B&W van Zwolle zal zich in januari 2019 over het tussenadvies uitspreken.

[®] Deze input in de vorm van een position paper wordt begin 2019 aangeboden aan de gemeente Zwolle.

Bijlage 1: Samenvatting analyse woningbouwplannen Zwolle

1. Verantwoording

We hebben in de zomer een lijst van de gemeente Zwolle ontvangen met alle plannen die bekend zijn. Deze lijst hebben we nader geordend en vastgeklit op de stand van 20 juli 2018. We stellen voor de lijst 2x per jaar te actualiseren (1 januari en 1 juli) voor analyses.

Gemaakte ordening van de lijst woningbouwplannen:

- Naar periode
 - 2019-2022
 - 2023-2026.
- Naar prijs: goedkoop, midden-duur en duur
- Naar type: grondgebonden of appartement
- Naar woonmilieus/spreiding over de stad: binnenstedelijk, groenstedelijk en suburbaan
- Naar hard en zachte plannen
- Naar verdeling eigendom: huur en koop

Risico's:

1. Planologische risico's
2. Financierbaarheid
3. Betaalbaarheid
4. Capaciteitsrisico's

Een inschatting van risico's per project leidt tot een uitkomst van circa 80% voor de korte termijn en 60% van de langere termijn. De optelsom van de onzekerheden en beleidsrisico's maakt dat we voor de periode 2019-2022 een bandbreedte van 70-80% realisatiekans hanteren en voor de periode 2023-2027 een bandbreedte van 50-60%.

Realisatiekans = de kans dat het project in de genoemde periode tot stand komt en de woningen worden opgeleverd.

Er is in de planning niet met sloop gerekend. Dat betekent dat we met bruto productie hebben te maken. Niet bekend is welke aantallen gesloopt moeten of gaan worden.

2. Samenvatting van analyse

In de zomer van 2018 heeft de Taskforce een analyse gemaakt van een lijst van de gemeente Zwolle met alle woningbouwinitiatieven en plannen in de periode 2018 – 2027. Het jaar 2018 is niet meegenomen in de berekeningen. Dit omdat we 2018 zien als een gegeven: de meeste woningen zijn in aanbouw en er valt niet meer op te sturen.

We splitsen de periode van negen jaar in twee delen van respectievelijk vier en vijf jaar: 2019-2022 en 2023-2027.

Zwolle totaal	2019-2022	2023-2027
<i>Geplande oplevering aantal wooneenheden (totaal)</i>	4.451	4.080
<i>Harde en zachte plannen:</i>		
Hard	1.877	1.941
Zacht	2.574	2.139
<i>Wooneenheden naar prijs:</i>		
Goedkoop	837 (19%)	759 (19%)
Midden-duur	1.248 (28%)	826 (20%)
Duur	934 (21%)	354 (9%)
Nog niet bekend	1.432 (32%)	2.141 (52%)
<i>Wooneenheden naar type:</i>		
Appartementen	1.735 (39%)	1.133 (28%)
Grondgebonden	1.633 (37%)	1.472 (36%)
Nog niet bekend	1.083 (32%)	1.475 (36%)
<i>Woonmilieus / spreiding over de stad:</i>		

Binnenstedelijk	1.771 (40%)	1.370 (33%)
Groenstedelijk	1.201 (27%)	720 (18%)
Suburbaan	1.479 (33%)	1.990 (49%)
<i>Eigendom:</i>		
Koop	1.671 (38%)	1.142 (28%)
Huur	1.342 (30%)	797 (20%)
Nog niet bekend	1.432 (3%)	2.141 (52%)

3. Toelichting per periode

De periode 2019-2022

De tabel laat zien dat in de periode 2019-2022 ongeveer 4.450 wooneenheden kunnen worden opgeleverd. Bij een verwachting dat ongeveer 70 tot 80% ook daadwerkelijk binnen de planning gerealiseerd zou kunnen worden, betekent dit voor deze periode de oplevering van circa 3.100 tot 3.600 wooneenheden. Wat opvalt is dat er voor deze korte termijnperiode nog wel erg veel zachte plannen zijn: 42%. Dat kan een extra risico betekenen. Te meer omdat veel plannen potentieel te maken zullen krijgen met weerstand bij de bevolking, omdat ze binnenstedelijk of groenstedelijke locaties betreffen.

In de verdeling prijscategorieën is de Zwolse ambitie in de verdeling goedkoop, middenduur en duur respectievelijk 30/40/30. De periode 2019-2023 laat een verdeling zien van voorlopig respectievelijk 19, 28 en 21%. Van een derde van de 4.450 geplande woningen (32%) is de prijscategorie nog niet bekend. Dat is ook erg veel. Om tot de gewenste verdeling te komen moet daar op worden gestuurd. Dat kan ook weer tot discussies en mogelijk vertraging leiden als het programma niet past bij het beleid.

De verdeling in woonmilieus laat in deze periode een verdeling van 1.771 woningen (40%) binnenstedelijk, 1.201 woningen (27%) groenstedelijk en 1.479 woningen (33%) suburbaan zien. De verdeling volgens het heersende beleid van 50% stedelijk en 50% suburbaan is 67 en 33%. Dat is niet in balans.

De grootste binnenstedelijke / groenstedelijke locaties in deze periode betreffen die aan de Zwartewaterallee.

In de verdeling naar type woning geeft de planning 1.735 appartementen aan (39%) en 1.633 grondgebonden woningen (37%). Van 1.083 wooneenheden (24%) is het type nu nog niet bekend.

De verdeling koop- en huurwoningen is respectievelijk 1.671 (38%) en 1.342 (30%). Van 1.432 woningen (32%) is de soort van eigendom nog niet bekend.

Samenvattend zijn voor deze periode het hoge % zachte plannen en het hoge % onbekende plannen qua programma belangrijke indicatoren voor extra onzekerheid over realisatie in de geplande periode.

De periode 2023-2027

In de periode 2023 – 2027 staan er circa 4.080 wooneenheden op de planning. Bij een verwachting dat ongeveer 50 tot 60% ook daadwerkelijk binnen de planning wordt gerealiseerd, betekent dit voor de periode 2023 – 2027 de oplevering van circa 2.040 tot 2.450 wooneenheden.

Evenals in de periode 2019-2022 zijn er ook in deze periode nog veel zachte plannen: bijna 50%. Over de periode 2019-2027 is van de totale planning van ruim 9.500 wooneenheden dan nog ruim 45% zacht.

In de verdeling prijscategorieën is de Zwolse ambitie in de verdeling goedkoop, middenduur en duur respectievelijk 30/40/30. De periode 2023-2027 laat een verdeling zien van voorlopig respectievelijk 19, 20 en 9%. Van ruim de helft van de 4.080 geplande woningen (2.141, 52%) is de prijscategorie nog niet bekend.

De verdeling in woonmilieus laat in deze periode een verdeling van 1.370 woningen (33%) binnenstedelijk, 720 woningen (18%) groenstedelijk en 1.990 woningen (49%) suburbaan zien.

Suburbaan betreft Stadshagen. Dat betekent dat zo ongeveer alle binnenstedelijke/groenstedelijke plannen nog zacht zijn. De grootste locaties in deze periode betreffen IJsselhallen, Schuurmankwartier, Oosterenk Zuid, Noordereiland en locatie Belastingkantoor. Gezien de complexiteit van dergelijke plannen zitten daar ook risico's voor langere doorlooptijd en dus vertraging.

In de verdeling naar type woning geeft de planning 1.133 appartementen aan (28%) en 1.472 grondgebonden woningen (36%). Van 1.475 wooneenheden (36%) is het type nu nog niet bekend. De verdeling koop- en huurwoningen is respectievelijk 1.142 (28%) en 797 (20%). Van 2.141 woningen (52%) is de soort van eigendom nog niet bekend.

4. Analyse Stadshagen

Beleid gemeente: Beslisnota 'Strategie afbouwen Stadshagen'

In de Beslisnota 'Strategie afbouwen Stadshagen' (12 maart 2018) schrijft de gemeente Zwolle dat, gezien de situatie op de woningmarkt, in Stadshagen vanaf 2017 de sprong naar 300 woningen per jaar is gemaakt. Dit betekent een versnelling ten opzichte van de eerdere Ontwikkelstrategie Stadshagen.

De Woonvisie (door de Raad vastgesteld op 8 mei 2017) gaat voor Stadshagen uit van de bouw van 3.000 woningen de komende 10 jaar. De ambitie daarbij is om van Stadshagen een aantrekkelijke, duurzame en klimaatbestendige wijk te maken.

In de nota wordt geanticipeerd op mogelijke verhoging van de productie van 300 naar 400 woningen als dat aan de orde mocht komen in de nog op te stellen Ontwikkelstrategie Wonen. Deze is nog niet opgesteld.

Voor de planning en fasering wordt voorgesteld om niet meer dan twee locaties tegelijkertijd op de markt te hebben.

Als risico bij de versnelling Stadshagen ziet de gemeente de volgende risico's: te grote capaciteitsvraag bij gemeente en ontwikkelpartners, wachttijden in de aannemerij, gebrek aan vakspecialisten en lange en verder oplopende levertijden op de bouwmarkt. Daarnaast wordt gezegd dat de stemming op de woningmarkt nu weer positief is maar dat niet uitgesloten kan worden dat over een aantal jaren een volgende stagnatie zich zou kunnen voordoen.

Gerealiseerde resultaten 2016-2018 Stadshagen

Oplevering aantal wooneenheden (totaal)	
2016	239
2017	132
2018	360 (prognose)

Aantallen opgeleverde en op te leveren woningen Stadshagen 2016 – 2027

De productie van 300 woningen in Stadshagen wordt in 2018 gehaald: er worden 360 woningen opgeleverd, vooral in Werkeren, Breecamp Oost en Frankhuis. Een kanttekening hierbij is dat de plannen Frankhuis zes jaar oud zijn. Het gaat om een na-ijleffect van plannen die voor de crisis gemaakt zijn.

Ook de productie 2019 wordt vooral gerealiseerd in Werkeren, Breecamp Oost en Frankhuis. In 2016 – 2017 is veel huur opgeleverd: dit komt door de versnellingsactie.

Stadshagen komt na de crisis weer langzaam op gang. Opvallend is bijvoorbeeld dat de aantallen woningbouw in Stadshagen in 2016 (239) en 2017 (132 woningen) ver onder de verwachting blijven.

Voor de periode 2019-2022 staan voor Stadshagen de volgende aantallen wooneenheden in de planning:

- 2019 275 wooneenheden (vooral Werkeren, Breecamp Oost en Frankhuis)
- 2020 329 wooneenheden (vooral Breezicht en Breecamp Noord)

- 2021 280 wooneenheden (vooral Breezicht en De Tippe)
- 2022 257 wooneenheden (vooral Breezicht en De Tippe)

Er van uitgaande dat niet alles wat in de planning zit ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt, wordt ook de komende drie jaar de productie van 300 woningen per jaar niet helemaal gehaald. Wel zit er een stijgende lijn in de productie.

Voor de periode 2023-2027 is de resterende productie voorzien, namelijk 1.904 wooneenheden. Dit betekent een productie van gemiddeld 380 wooneenheden per jaar. In deze periode wordt de planning van 300 woningen per jaar wel gehaald tenzij Stadshagen langer doorloopt dan 2027.

Risico's Stadshagen

Ontwikkelaars merken op dat de gemeente goed nagedacht heeft over spreiding van projecten met differentiatie in woningtypes, locaties en prijsklassen zodat niet tegelijk veel gelijksoortig aanbod op de markt komt.

Ontwikkelaars noemen voor Stadshagen voor de komende jaren een aantal risico's om de planning te halen. Die risico's zitten op verschillende terreinen: duurzaamheid/energietransitie, grondprijdiscussies, bouwcapaciteit, etc. Met de gemeente is al afgesproken dat een verdieping plaats vindt met de marktpartijen samen op mogelijke risico's en oplossingsrichtingen op tempo in de realisatie en de samenwerking.

De gemeente nodigt partijen tevens uit met voorstellen te komen op de mogelijkheden van versnelling vanaf 2021.

5. Analyse van uitstroom uit Zwolle naar omliggende gemeenten

De Zwolse woningmarkt geeft een verhit beeld te zien. Makelaars geven aan dat het aantal te koop staande woningen daalt en dat het aantal verkopen stijgt. Dit leidt tot verdere schaarste en tot een forse prijsstijging in alle prijssegmenten. Makelaars zien dat inwoners van Zwolle vertrekken naar omliggende gemeenten waar nog wel (betaalbare) woningen beschikbaar zijn. Onderstaande tabel laat het aantal vertrekken uit Zwolle zien (in de periode 2014-2017) naar de gemeenten Dalfsen, Hattem, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland. Hoewel het vestigingsoverschot positief is, stagneert de groei van Zwolle.

Externe migratie Zwolle	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal externe vertrekken	6.218	6.227	6.917	6.730
Naar Dalfsen	208	246	275	355
Naar Hattem	127	177	217	182
Naar Kampen	333	365	425	451
Naar Olst-Wijhe	100	86	123	127
Naar Ommen	78	96	96	106
Naar Raalte	141	200	202	253
Naar Staphorst	47	44	39	45
Naar Zwartewaterland	92	153	178	177
Totaal aantal externe vestigingen	6.260	6.750	6.963	6.865
Groei: instroom minus uitstroom	+ 42	+ 523	+ 46	+ 135