

# Notitie

*Aan*  
Bestuurlijk Overleg gemeente Zwolle –  
Corporaties Zwolle

*van*  
Berenda de Paus

*Kopie*  
DB Concilium

*Onderwerp*  
Verbeteren Slagingskansen Inclusieve Stad

*Datum*  
1 mei 2019

---

## 1. Inleiding

In 2018 hebben wij met de Zwolse Aanpak voor de Zwolse woningmarkt een oproep en aanbod gedaan om de grote uitdagingen van de woningmarkt aan te gaan, en die samen en integraal aan te pakken. Vanuit het Concilium is hiervoor de Taskforce Woningbouw Zwolle<sup>1</sup> (TFW) gestart. De TFW richt zich onder meer op de volgende onderdelen: versnellen woningbouw, verstedelijkingsvisie, en versterking van de samenwerking en het samenspel tussen partijen.

In de werkgroep 'verbeteren slagingskansen inclusieve stad' zijn we specifiek ingegaan op de samenwerking en afspraken tussen partijen over het programma sociale huur. Hoe komen we tot samenwerking en sturing op het programma zodanig dat de kansen op realisatie van sociale huur minder conjunctuurgevoelig is (in hoogconjunctuur is het moeilijk om sociale huur te realiseren, in een periode van laagconjunctuur is sociale huur het segment dat meest gebouwd wordt).

Een belangrijke pijler onder de afspraken is het uitgangspunt dat partijen binnen de Zwolse Aanpak met elkaar onderschreven hebben. We streven naar een inclusieve stad, een ongedeelde stad met gemengde wijken, waarin mensen met een grotere en kleinere beurs, met verschillende achtergronden en al dan niet met een zorg- of ondersteuningsbehoefte hun thuis vinden. In de woningbouwprogrammering sturen we daartoe op een inclusieve stad, bijvoorbeeld door de verdeling 30-40-30.

We hebben een drietal sessies georganiseerd om te komen tot een set aan spelregels en afspraken die mogelijk maken dat ook in de komende jaren er voldoende sociale huurwoningen in het woningbouwprogramma zijn opgenomen. In twee overleggen tussen gemeente en corporaties hebben we de kansen en mogelijkheden van sturingsmogelijkheden en instrumentarium verkend. In een sessie met marktpartijen hebben we marktpartijen hierop laten reflecteren, en aanvullen<sup>2</sup>.

We onderscheiden daarbij twee sporen in de aanpak. Allereerst hebben we met elkaar gekeken hoe we op gebiedsniveau de sturing zodanig vorm kunnen geven dat gemengde wijken, en een inclusieve stad, in Zwolle blijven bestaan, ook bij de groei van de stad (paragraaf 2 en 3).

---

<sup>1</sup> De Taskforce Woningbouw is in juni 2018 ingesteld door het Concilium Zwolle om de uitvoering van de Zwolse Aanpak, moderne woonstad Zwolle vorm en inhoud te geven.

<sup>2</sup> In de sessie met de marktpartijen waren Ben Koopman en Berenda de Paus vanuit de Taskforce aanwezig. Corporaties en gemeente niet.

Daarnaast kijken we als tweede spoor hoe de corporaties binnen hun eigen posities en mogelijkheden, kunnen werken aan groei van het aantal sociale huurwoningen in de stad (4 en 5). In de bespreking met de marktpartijen is bij dit tweede spoor een 5<sup>e</sup> element toegevoegd. Komen tot het gesprek en afspraken over de samenwerking tussen marktpartijen en corporaties.

## 2. Integrale gebiedsaanpak en gebiedspositionering

We zien dat Zwolle een volgende stap in de groei van de stad gaat maken. Een groot deel van de woningbouw in Zwolle gaat binnenstedelijk plaatsvinden op locaties met complexe stedelijke ontwikkelingsvraagstukken. Dit vraagt om een integrale gebiedsaanpak en intensieve samenwerking tussen partijen. In het verband van de Taskforce zullen we de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling nog verder uitwerken (samenwerking, co-creatie, verschillende stakeholders, rolverdeling, etc. Daar wordt nu al meer geoefend in de Zwartewaterallee zone.

Eén van de elementen om tot gebiedsgerichte aanpak te komen is het werken met positioneringsstatements. We hebben hier goede ervaringen mee, Zwolle heeft al voor diverse gebieden in de stad een positioneringsstatement (Dieze Oost, Kamperpoort, Holtenbroek en Hanzeland<sup>3</sup>). Gebiedspositionering is het afstemmen van gebieden en hun toekomstige programma op de wensen van de bewoners en het uiteindelijk verankeren van de gebiedsvoordelen in het bewustzijn van de bewoners en woningzoekenden. Het doel is om leefomgevingen duurzaam mooier te maken door belanghebbende partijen die gelijkwaardig samenwerken en hetzelfde doel voor ogen hebben. Uiteindelijk zal het gebied door deze samenwerking groeien in waarde, leefbaarheid en imago.

Werken met gebiedspositionering is één van de onderdelen die we verder willen versterken bij de gebiedsgerichte aanpak in de stad. Met name omdat de inbreidings- en woonopgave in de stad de komende jaren fors toeneemt, is het een wijze van werken die de woonopgave in het gebied en vraag van de woonconsument bij elkaar brengt. Dat is de belangrijkste kracht van het instrument. We zien echter ook dat het werken vanuit gebieden en gebiedsstrategie, complexe binnenstedelijke ontwikkelingen nog veel versterking in de strategische samenwerking tussen partijen vraagt. En daarbij gaat het om de integrale aanpak van gebiedstransformatie/ inbreiding wonen, mobiliteit, openbaar gebied, energie- en klimaatopgave.

Dit valt buiten de reikwijdte van deze notitie en de specifieke opdracht van dit deelproject van de TFW. We adviseren om hier in de volgende fase van de Zwolse Aanpak focus op te leggen. In aansluiting en als uitwerking van de Ontwikkelstrategie Wonen die in 2019 door de gemeente Zwolle wordt vastgesteld.

## 3. sturen op een inclusief programma in gebiedsontwikkelingen

De stad Zwolle groeit hard en snel, vooral binnenstedelijk. We willen daarbij borgen dat de woningbouwprogramma's van de verschillende ontwikkelingen vorm krijgen conform het uitgangspunt van de inclusieve stad (30/40/30).

---

<sup>3</sup> En voor twee nieuwbouwlocaties: Breecamp Oost en Breezicht. Dit positioneringsstatement is anders van karakter. Heeft vooral de insteek van doelgroepbepaling en marketing woningbouw.

We stellen hierbij voor om te werken vanuit de volgende zeven basisregels. En deze basisregels met- een in praktijk te brengen. Op diverse plekken in de stad word deze wijze van werken al vorm en in- houd te geven. We passen ze bijvoorbeeld toe in de ontwikkeling van de Zwartewaterzone, Oosterenk en Lurelui. Door in die gebiedsontwikkelingen al doende, tot ervaringen te komen, die vervolgens hel- pen bij de verdere aanscherping en bestendinging van de spelregels in structurele samenwerking en stu- ring.

#### Zeven basisregels voor samenwerking aan een inclusieve stad, en voldoende sociale woningbouw

1. De regels gelden in het samenspel tussen partijen ongeacht of je wel of geen lid bent van het Con- cilium. De gemeente zet haar instrumentarium om alle partijen die woningbouw in Zwolle realiseren te committeren aan de opgave om mee te werken aan een inclusieve stad, en voldoende sociale woningbouw toe te voegen.
2. Gemeente en marktpartijen spreken af dat corporaties aan bij gebiedsaanpak standaard aan tafel zitten. Gemeente stuurt hierop.  
Deze afspraak maakt het mogelijk gezamenlijk de analyse en afwegingen te maken die nodig zijn om enerzijds het stedelijk woningbouwprogramma te realiseren, en daarnaast te kijken wat de wijk en het gebied nodig hebben om toekomstbestendig te blijven. In veel gevallen hebben de corpora- ties bezit in de bestaande wijken, en zij hebben op portefeuille-en wijkniveau een strategie met de woningen. Door transparantie hierover ontstaan ook nieuwe mogelijkheden zoals uitruiling van complexen etc. Dat maakt verdere versterking van de mix in bestaande wijken mogelijk.
3. Het is niet effectief en ook niet altijd logisch of noodzakelijk dat de Zwolse corporaties met zijn 3-en om tafel zitten. Corporaties spreken onderling af welke corporatie in de betreffende gebiedsontwik- keling het sociale programma en de positie van de corporaties vertegenwoordigd. Deze deelname is niet vrijblijvend. De corporaties hebben voldoende menskracht en investeringskracht beschikbaar om invulling te geven.
4. In iedere gebiedsontwikkeling is de omgekeerde bewijslast uitgangspunt van de sturing van de ge- meente. Realisatie van een programma van 30-40-30 is uitgangspunt. Als dat niet mogelijk is, moet het aantoonbaar bewezen worden door de initiatiefnemer –breder dan alleen financiën en/of finan- ciële haalbaarheid -.

We zien daarbij dat juist door te komen tot een gebiedsaanpak die breder gaat dan het individuele woningbouwplan het mogelijk is om te komen tot afspraken die de haalbaarheid vergroten. Door dwarsverbanden te leggen, de 'taart groter te maken' etc. Dit gebeurt veelal in het samenspel tus- sen marktpartijen en corporaties.

5. Bij kleine, losse projecten (minder dan 30 woningen) maakt de gemeente expliciet de afweging om te kijken of realisatie van sociale huur binnen het initiatief gewenst is voor een gemixt woonpro- gramma.

6. Goede monitoring van het woningbouwprogramma is cruciaal om deze sturing vorm en inhoud te geven. Tot op het niveau van eigendomssituatie (koop/ huur), typologieën en prijssegmenten. Gemeente en corporaties en marktpartijen (Concilium) spreken af om minimaal jaarlijks de strategische monitoring te bewaken. Ook op bestuurlijk niveau. Is er voldoende programma gepland, en is de voortgang in realisatie voldoende?
7. Gemeente en corporaties verankeren deze afspraken in de prestatieafspraken die zij met elkaar maken. Periodiek worden de afspraken geëvalueerd, en wordt bezien of er op binnenstedelijke ontwikkelingen voldoende locaties beschikbaar komen voor sociale huur.

#### 4. Sturen op programma door eigen verwerving

Voor meer sturing op het (sociale) woningbouwprogramma is het ook mogelijk dat partijen zelf actief locaties verwerven. Voor de woningbouwcrisis van 2008 en de invoering van de Woningwet2015 was dit ook gebruikelijke praktijk bij gemeenten en corporaties. Voor corporaties is zelf verwerven van locaties binnen de kaders van de Woningwet2015 nog steeds mogelijk, maar wel aan strikte regels en randvoorwaarden verbonden.

Corporaties kunnen gebouwen of bebouwde terreinen verwerven als het doel is om binnen vijf jaar:

- Het gebouw te slopen en er sociale huurwoningen te bouwen of
- Het gebouw te verbouwen naar sociale huurwoningen.

De AW moet, namens de minister, goedkeuring geven. De corporatie moet hiervoor aanleveren:

- Een zienswijze van de gemeente met betrekking op de specifieke adressen.
- Planvorming en overeenkomsten waaruit het voornemen als genoemd onder a. en b. blijkt.
- Interne planvorming inclusief kostenraming.
- Concept koopovereenkomst.

Met het oog op een verantwoorde transformatie kan het nodig zijn dat gebouwen voor een beperkte periode worden verhuurd aan de zittende instanties die na de transformatie niet terugkeren (bijvoorbeeld een school of een kantoor). In deze situaties is het geoorloofd dat de corporatie gedurende een periode van ten hoogste vijf jaar het aangekochte verhuurt aan de oorspronkelijke huurder. De minister dient hier voorafgaand mee in te stemmen<sup>4</sup>.

Het verwerven van gebouwen om dure huurwoningen of koopwoningen te realiseren.

Wanneer een corporatie een investering wil doen in het niet-DAEB gebied (bv dure huur ontwikkelen) en hiervoor een gebouw of grond wil kopen moet er een markttoets plaats vinden. De markttoets wordt uitgevoerd door de gemeente. Met een markttoets wordt beoordeeld of er naast de corporatie nog andere partijen zijn die belangstelling hebben om de gewenste activiteiten uit te voeren. Pas wanneer er geen andere geïnteresseerde zijn, komt de corporatie in aanmerking om de niet-DAEB investering te

---

<sup>4</sup> Het is op voorhand niet te voorspellen wat de AW gaat doen als er niet binnen 5 jaar woningen worden gerealiseerd. De AW kan handhaven en sancties opleggen (art 105 Woningwet) maar kan ook gedogen. Ook kan de minister bijvoorbeeld gebruik maken van artikel 125 van de BTIV om een afwijking te legaliseren. Het advies is om steeds tijdig contact op te nemen met de AW.

doen. De procedure rondom de markttoetsen wordt vereenvoudigd in het wetsvoorstel van minister Ollongren “Wetsvoorstel Maatregelen Middenhuur”. De procedure wordt versneld en corporaties kunnen vanaf het begin meedingen naar projecten. Om voor marktpartijen de vindbaarheid van projecten te verbeteren, moeten markttoetsen op een landelijk platform worden gepubliceerd.

## **5. Groei voorraad binnen natuurlijke wijkvernieuwing**

We werken in Zwolle al jaren samen aan de vernieuwing van de Zwolse wijken. We doen dit volgens de uitgangspunten van natuurlijke wijkvernieuwing. De samenwerking rondom positioneringsstatements en gebiedsgerichte aanpak (paragraaf 2) zijn een belangrijk instrument dat we hierbij ontwikkeld hebben, en blijven inzetten.

We voegen hier aan toe dat corporaties actief kijken hoe zij hun bestaande posities in de stad kunnen inzetten om meer ontwikkelingen mogelijk te maken. Immers de corporaties zijn diep geworteld in de stad, en hebben vanuit hun eigen portefeuillestrategie en vastgoedsturing invloed op de woningvoorraad in de bestaande wijken. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat er per saldo meer sociale woningen moeten terugkomen dan dat er worden ingeruild. Deze acties kunnen dan vervolgens ook leiden tot meer differentiatie binnen de bestaande wijken (mixen met koop en middel dure huur).

## **6. Samenwerking corporaties en marktpartijen**

De kern van dit memo gaat over het samenspel in de driehoek tussen gemeente-corporaties-marktpartijen, en specifiek over de samenwerkings-as gemeente – corporaties. In het samenspel is de andere as minstens net zo belangrijk: de samenwerkings-as tussen marktpartijen en corporaties. Marktpartijen willen graag met de corporaties kijken hoe de samenwerking vanuit Zwolse Aanpak verder verbeterd kan worden. Waarbij helder is, dat het realiseren van sociale huur voor marktpartijen niet altijd makkelijk is en primaire focus is, maar de corporaties aan marktpartijen ook nodige te bieden hebben. Corporaties zijn een betrouwbare partner als afnemer van woningen, ze blijven verbonden aan het complex (ook betrouwbare partner in de VVE) en aan de wijk.

## **7. Actief aan de slag**

Tot slot willen we benadrukken en samenvatten dat we wat ons betreft gezamenlijk, en in partnerschap de schouders onder de woningbouwopgave van Zwolle zetten. Met als uitgangspunt de inclusieve stad, die Zwolle is, en graag wil blijven. Gericht op de toekomstige stedelijke ontwikkeling van Zwolle. Waarbij de corporaties de mogelijkheid en bereidheid hebben om de woningbouw van Zwolle aan te jagen, en te versnellen. En de gemeente met haar strategische sturing een belangrijke bijdrage biedt aan het realiseren van voldoende ontwikkellocaties.