

Blijven Bouwen: Zwols Actieplan Woningbouw

*Hoe we in Zwolle zorgen dat de
woningbouwproductie op peil blijft, nu en straks*

Datum: juni 2023

1. Aanleiding en doel 'Blijven Bouwen: Zwols Actieplan Woningbouw'

In het afgelopen jaar zijn er landelijk diverse ontwikkelingen geweest die forse gevolgen hebben (gehad) voor woningbouwprojecten. Door toenemende materiaalkosten, stijgende rentes en inflatie blijft in heel Nederland de woningbouw-productie sterk achter bij de woningbouwambitie en de vraag vanuit de woningzoekenden.

We zien dat Zwolle groeit en de groei de komende jaren doorzet. In de Woonvisie 'Ruimte voor Wonen' staat het al: Zwolle wil een aantrekkelijke stad zijn om te wonen, werken en (be)leven voor jong en oud. Iedereen moet in Zwolle een (t)huis kunnen vinden. Daarbij blijft de vraag naar betaalbare woningen groot. Net als in de rest van Nederland verwachten we dat ook in Zwolle de komende jaren minder nieuwe woningen worden opgeleverd dan gepland. Het is daarom nodig om alle zeilen bij te zetten om voortgang in de woningbouw te blijven houden.

Om bestaande en nieuwe inwoners van Zwolle blijvend een betaalbare en duurzame woning te kunnen bieden is het noodzakelijk een andere koers te varen. We zetten daarom stevig in op continuïteit en voortgang in de nieuwbouw en benutten de bestaande woningvoorraad optimaal. Daarbij is het uitgangspunt dat we bouwen voor de lange termijn en dat het toevoegen van kwalitatieve nieuwbouw de bestaande bouw helpt. Belangrijkste korte termijn opgave daarbij is om in het hier en nu te zorgen voor voortgang en continuïteit in de woningbouw.

In dit Actieplan beschrijven we wat de gemeente Zwolle doet om te voorkomen dat gebiedsontwikkelingen voor woningbouw vast komen te zitten, of om ze los te maken als dat nodig is. We willen blijven bouwen en het woningtekort terugdringen. Zo krijgen programmamanagers, projectleiders en andere medewerkers van de gemeente handvatten om met ontwikkelaars en investeerders in gesprek te gaan als er vertraging dreigt bij een gebiedsontwikkeling.

Deze notitie geeft ook advies over de manieren waarop we als gemeente op korte termijn de bouw van woningen kunnen bevorderen. Sommige handvatten en instrumenten die worden genoemd zijn niet nieuw en worden al gebruikt. Het doel is om de mogelijkheden van de bestaande handvatten en instrumenten waar we invloed op hebben als gemeente optimaal te benutten voor de urgente situatie waarin we ons nu bevinden.

2. Problematiek

Op dit moment zien we dat het bouwen van woningen moeilijk is, in heel Nederland. De bouw van nieuwe woningen stopt ook in Zwolle (vorig jaar zijn er 380 woningen opgeleverd), terwijl wij de ambitie hebben om woningen te blijven bouwen zodat we een (t)huis voor iedereen kunnen bieden. Gezien de enorme druk op de Zwolse woningmarkt is het noodzakelijk om de woningvoorraad uit te blijven breiden en vertraging van bouwprojecten te voorkomen. Veel ontwikkelaars, investeerders en beleggers zijn momenteel voorzichtig met het starten of voortzetten van bouwprojecten. Dit komt door onzekerheid en angst voor verliezen, als gevolg van gestegen bouwkosten, tekort aan personeel, (te) duur aangekochte gronden/panden, inflatie en een veranderende woningmarkt. Hun huidige plannen staan onder druk qua (financiële) haalbaarheid en daardoor zijn zij niet of minder bereid om risico's te nemen tijdens de planvorming en ontwerpfase. Dit probleem speelt overigens niet alleen in Zwolle, maar in heel Nederland.

Woningmarkt onder druk

De kosten van woningen zijn de laatste tijd sterk gestegen, met name bouwkosten en hypotheekrentes. Dit maakt het moeilijker voor mensen om betaalbare woningen te vinden die voldoen aan de hoge kwaliteitseisen die door de overheid en samenleving worden gesteld. Bovendien zijn de hypotheekrentes gestegen van 1,4% aan het begin van 2022 tot 4,3% of meer in juni 2023. Daardoor kunnen bepaalde doelgroepen de woningen niet meer betalen. Ze kunnen minder hypotheek krijgen dan in voorgaande jaren. Doordat de hypotheekrente is gestegen, zijn er daarom minder mensen die een woning willen en kunnen kopen. Dat is te zien in de verkoopcijfers van de tweede helft van 2022. Hierdoor neemt de vraag naar huurwoningen toe. Ook heeft de stijging van energiekosten invloed op het besteedbaar inkomen van potentiële kopers. Dat zorgt voor onzekerheid over de toekomst.

Vertraging bouwprojecten

Ontwikkelaars beginnen pas met bouwen als ongeveer 70% van de woningen verkocht is, omdat ze anders geen financiering krijgen. Doordat er minder kopers zijn en minder vertrouwen is, duurt het langer voordat de woningen verkocht worden. Hierdoor lopen bouwprojecten vertraging op of worden ze uitgesteld. Bovendien maken hoge bouwkosten, zoals stijgende kosten voor grondstoffen, materieel en personeel en (te) duur aangekochte gronden/panden het lastig om bouwprojecten haalbaar te maken.

3. Blijven Bouwen: Zwols Actieplan Woningbouw

Uitgangspunten

In onze Omgevingsvisie en het coalitieakkoord hebben we duidelijke, ruimtelijke doelen gesteld en onze ambities voor Zwolle beschreven. We hebben hoge doelen op het gebied van groen, water, bodem, klimaat, mobiliteit en energietransitie, die allemaal verbonden zijn met de woningbouwopgave. Het is daarom belangrijk dat we niet alleen snel woningen bouwen, maar ook oog houden voor kwaliteit die deze ambities ondersteunen en waarmaken.

De gemeente Zwolle is actief en faciliterend

Als gemeente jagen we de woningbouw aan. We stimuleren en faciliteren, zodat de marktpartijen en woningcorporaties woningen kunnen blijven bouwen in Zwolle. Bij ontwikkelingen waar wij geen grond hebben, spelen we een actieve faciliterende rol bij gebiedsontwikkelingen. Dit betekent dat de gemeente als partner actief meedenkt met ontwikkelaars en investeerders om haalbare ontwikkelingen te realiseren, zonder te grote risico's te nemen. Een goede samenwerking, openheid en vertrouwen tussen partijen is daarbij essentieel.

Marktpartijen zijn constructief en transparant

Marktpartijen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van vertraging bij projecten en werken samen met de gemeente als partner. We verwachten van hen een constructieve houding en trekken samen op als er problemen ontstaan. Daarnaast verwachten we dat ze open en transparant zijn over hun businesscase en waar mogelijke problemen zich voordoen. Deze constructieve en transparante houding is essentieel om de strategieën toe te kunnen passen.

Om te kunnen blijven bouwen is het “Zwols Actieplan Woningbouw” opgesteld waarin de input van onze partners in de woningmarkt, die zijn verenigd in het Concilium Zwolle, is meegenomen.

In dit Zwols Actieplan Woningbouw staat hoe Zwolle de regie pakt die leidt tot:

1. het verhogen en borgen van de continuïteit van de woningbouwproductie
2. het aanscherpen/herijken van de gemeentelijke rol/strategie/instrumentarium
3. het creëren van handelingsperspectief voor partners, initiatiefnemers en samenleving

Het Zwols Actieplan Woningbouw bestaat uit vijf strategieën. Hiermee zetten we in op het houden van voortgang en continuïteit in de woningbouwproductie. De vijf strategieën zijn:

1. We zorgen in het hier en nu voor voortgang in de woningbouw en zijn daarvoor al de nodige acties gestart
2. We zetten in op het verder versterken van de stedelijke regie om zodoende prioriteiten te stellen en keuzes te maken
3. We brengen ons juridisch instrumentarium verder op orde
4. We maken met de woningcorporaties afspraken over de sociale woningbouw in een Stadsdeal
5. We benutten rijkssubsidies om te (voor)investeren in infrastructuur en openbare ruimte om toekomstige woningbouw mogelijk te maken én zetten in op nieuwe subsidiemogelijkheden

Strategie 1: We zorgen in het hier en nu voor voortgang in de woningbouw en zijn daarvoor al de nodige acties gestart

Belangrijkste korte termijn opgave is in het hier en nu zorgen dat er voortgang en continuïteit blijft in de woningbouw. Voor de gemeente Zwolle is het belangrijk dat er kwalitatief goede en betaalbare woningen worden gebouwd met voldoende voorzieningen. Daarbij bouwen we aan vitale buurten en wijken conform het principe “nieuw helpt bestaand”. Het is ook belangrijk dat dit snel gebeurt. Gezien de grote urgentie hebben we daarom de volgende acties al ingezet (tot de zomer).

Actie 1. We brengen in kaart welke mogelijkheden en dilemma’s er zijn om de bouw van woningen op gang te houden of te helpen, per gebiedsontwikkeling.

Actie 2. In onze gebiedsontwikkelingen doen we een realiteitscheck op de haalbaarheid om zeker te weten dat ze worden gerealiseerd volgens planning, of dat er meer nodig is. We denken actief mee in de businesscases bij gebiedsontwikkelingen en kijken wat kansrijke ontwikkelingen zijn.

Actie 3. We zorgen dat partijen die op dit moment kunnen en willen investeren, waaronder de Zwolse woningcorporaties, in positie blijven. De mogelijkheden en dilemma’s leggen we, indien nodig, bestuurlijk voor. Daarbij is het coalitieakkoord uitgangspunt, maar gaan we wel uit van maatwerk per gebied en sluiten we op voorhand geen enkele maatregel uit.

Actie 4. We benutten de mogelijkheden van ons grondbeleid nog beter. We hebben goede instrumenten om ook binnenstedelijk actiever grondbeleid te gaan voeren. Wij zetten deze instrumenten in om daar waar mogelijk te versnellen en verantwoord risicodragend te participeren in gebiedsontwikkelingen. Een voorbeeld daarvan is de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten in het Broerenkwartier.

Actie 5. We hebben het proces voor Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven gestroomlijnd en denken actief mee met initiatiefnemers over hoe zij initiatieven voor woningen kunnen realiseren. Wij leggen daarbij knelpunten en dilemma’s in ruimtelijke onderbouwingen snel bestuurlijk voor. Want elke nieuwe woning telt.

Actie 6. Voor de bouw van flexwoningen hebben we besloten tot de versnelde procedure via de crisis- en herstelwet (raadsbesluit 8 mei 2023).

Dat de woningbouw op dit moment te maken heeft met tegenwind is bekend. Het college van Zwolle heeft Wonen benoemd tot topprioriteit omdat we van mening zijn dat iedereen een (t)huis moet kunnen vinden in Zwolle. We willen daarbij alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat er continuïteit en voortgang in de nieuwbouw blijft.

Strategie 2: We zetten in op het verder versterken van de stedelijke regie om zodoende prioriteiten te stellen en keuzes te maken

We werken aan het versterken van de stedelijke regie. Dat betekent stedelijke keuzes maken over de gebieden en projecten heen en sturen op samenhang tussen de verschillende gebiedsontwikkelingen.

Actie 1. We gaan prioriteren en programmeren zodat er een gevarieerd aanbod blijft en het risico op onderlinge concurrentie verkleind wordt. We brengen stedelijke keuzes/stedelijk programmeren over de gebieden heen in kaart, zodat we keuzes kunnen maken over wat waar het eerst ontwikkeld zal worden.

Actie 2. We gaan een herkenbare sturingsstructuur inrichten waarin dilemma’s en keuzes uit de verschillende gebieden snel op tafel komen en stedelijke regie gevoerd

wordt, waardoor dilemma's duidelijker en sneller voorgelegd worden aan college en/of raad wanneer dit leidt tot heroverweging van eerdere kaders.

Actie 3. We gaan werken met een stadsbouwmeester die een sleutelrol gaat vervullen tussen beleidsambities en concrete gebiedsontwikkelingen. Daarbij zal hij actief nieuwe ideeën aandragen om voortgang en kwaliteit te stimuleren.

Actie 4. De inzet van een gebiedsgerichte aanpak maakt dat wij binnen de gebieden integrale afwegingen kunnen maken.

We maken keuzes omtrent voortgang en brengen de dilemma's hierbij binnen de gebieden in kaart. Zodat er ook echt gekozen kan worden. Hiervoor is doorzettingskracht nodig en het nodige lef om onconventionele keuzes te maken.

Strategie 3: We brengen ons juridisch instrumentarium verder op orde

Om de ambities voor met name betaalbare woningbouw te realiseren is meer sturing nodig in de projecten. De gemeente heeft hiervoor een aantal instrumenten ter beschikking, zowel juridisch als planologisch instrumentarium zoals het bestemmingsplan/omgevingsplan. Met het vaststellen van diverse beleidsregels en de middenhuurverordening wordt dit instrumentarium al deels ingezet. Door de gestelde ambities ten aanzien van sociale woningbouw en het middeldure segment ook publiekrechtelijk te borgen in een huisvestingsverordening, geven we ontwikkelende partijen nog meer duidelijkheid over het te realiseren programma en zorgen we voor langdurige borging van betaalbare woningen in Zwolle.

Actie 1. We brengen ons juridisch instrumentarium verder op orde. Hiermee zorgen we dat we de mogelijkheden die de wet ons biedt rondom gebiedsontwikkelingen optimaal kunnen benutten. Het gaat hierbij onder andere om de huisvestingsverordening.

Actie 2. We voeren een huisvestingsverordening in zodat we onze juridische instrumenten beter op orde hebben. Tijdpad: voor de zomer Plan van Aanpak klaar. Streven is ingang per 1 januari 2024.

We brengen ons juridisch instrumentarium verder op orde. Hiermee zorgen we dat we de mogelijkheden die de wet ons biedt rondom gebiedsontwikkelingen optimaal kunnen benutten. Het gaat hierbij onder andere om de huisvestingsverordening.

Strategie 4: We maken met de woningcorporaties afspraken over de sociale woningbouw in een Stadsdeal

De woningbouwcorporaties zien wij als belangrijke partners in het bieden van een (t)huis voor iedereen, het blijven bouwen en het duurzaam onderhouden van een aantrekkelijke woonstad.

Actie 1. We maken met de woningcorporaties afspraken in de Stadsdeal (Prestatieafspraken +) over:

- het realiseren van sociale woningbouw, zowel permanente woningen als flexwoningen.
- hun deelname in en inzet bij het uitwerken van de resultaten van de Stadsscan die onder andere de potentie voor woningbouw en de beschikbaarheid van woningen

binnen de bestaande stad in beeld brengt en daarmee input vormt voor de aanvulling van de Omgevingsvisie.

- hun bijdrage aan de Doorstroomaanpak “Actieplan Beter Benutten Bestaande Voorraad”. Stadsbreed is dit een uitnodigend actieplan om doorstroming te stimuleren.

We sluiten met de corporaties een Stadsdeal. Deze Stadsdeal is onderdeel van de Prestatieafspraken waarbij we de investeringen om extra woningen toe te voegen in kaart brengen voor de komende periode, zowel voor de gebiedsontwikkelingen als in de bestaande stad.

Strategie 5: We benutten rijkssubsidies om te (voor)investeren in infrastructuur en openbare ruimte om toekomstige woningbouw mogelijk te maken én zetten in op nieuwe subsidiemogelijkheden

We zijn blij met het Rijk dat wil mee-investeren in de stad door middel van diverse subsidiestromen. Door deze middelen kunnen we (versneld) stappen maken in de mobiliteitstransitie doordat een deel van de onrendabele top is afgedicht. De randvoorwaarden hiervoor om voldoende betaalbare woningen toe te voegen in de stad willen we graag waarmaken.

Actie 1. Voor de locaties waar we rijkssubsidies voor hebben gekregen of voor in het verschiet liggen, voelen we de druk in de uitvoering komen en we nemen daarin onze verantwoordelijkheid door voorinvesteringen te doen om de voortgang te houden in woningbouwontwikkelingen.

Actie 2. We zetten ook in op toekomstige subsidiemogelijkheden om zo rijksmiddelen te verwerven die ons helpen de woningbouw en gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken.

We nemen onze verantwoordelijkheid in de voortgang van de gebiedsontwikkelingen door uitvoering te geven aan de ruimtelijke en infrastructurele opgaves gekoppeld aan de woningbouwontwikkeling. Dit doen we door de ontvangen rijksmiddelen waar nodig ook vooruitlopend op de woningbouwontwikkelingen in te zetten in infrastructurele maatregelen en groen.

Tot slot

We staan voor uitdagende tijden. In de gemeente Zwolle zetten we alles op alles om te zorgen dat de woningbouwproductie op gang blijft met behoud van de kwaliteit die we gewend zijn. Samen met marktpartijen en woningcorporaties zetten we de schouders eronder. In een rap veranderende context vraagt het wendbaarheid, snelheid en doortastendheid. Constant aanpassen, kijken wat er buiten gebeurt, inspelen op ontwikkelingen en onszelf en elkaar bevragen of we nog de juiste dingen doen. Daarbij houden we het doel van bouwproductie voor ogen, maar ook zorgvuldigheid en kwaliteit van wat er wordt gebouwd. Omdat we bouwen aan een (t)huis voor iedereen voor nu, voor morgen en voor de toekomst.