voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 7 juni 2024

Onderwerp	Concept groen- en recreatiebeleid
Versienummer	2.0
Portefeuillehouder	Monique Schuttenbeld

Samenvatting
Het coalitieakkoord en de omgevingsvisie ‘Ons Zwolle voor morgen 2030’ geven aan dat er voldoende ruimte voor groen moet blijven in de bestaande en de te ontwikkelen stad en dat bestaande groen-blauwe structuren (ook buiten de stad) behouden en versterkt moeten worden. Een actualisatie van het groen- en recreatiebeleid is nodig om bij de huidige actualiteiten aan te sluiten. Uw college heeft hier in januari 2022 opdracht toe gegeven. Het concept groen- en recreatiebeleidsplan gaat uit van tien ambities. De ambities gaan onder andere in op het behouden en versterken van de groenstructuren, toegankelijk groen dichtbij huis en voldoende (grotere) groeneenheden door mens en dier te gebruiken. Het groen groeit mee met de groei van de stad. Het groen is multifunctioneel en draagt bij aan klimaatadaptatie, vergroot de biodiversiteit en biedt mogelijkheden voor recreatie, ontmoeten, bewegen en beleving. De te nemen maatregelen, voortkomend uit het concept groen- en recreatiebeleid vragen om een financiële investering. Deze investering vraagt om een goede meerjarenplanning om inzet en middelen optimaal te kunnen inzetten. Deze investering komt voor de structurele onderdelen deels terug in de natuurinvesteringsagenda (NIA). De beschikbaar te stellen middelen voor 2025-2028 (zoals voorgesteld in de Perspectiefnota) zijn kaderstellend voor de inzet 2025 en verder. In het nog op te stellen uitvoeringsprogramma staat aangegeven wat voor deze gestelde middelen uitgevoerd kan worden.
Een geselecteerde inspiratiegroep, bestaande uit belangenorganisaties en ondernemers, heeft meegedacht in de totstandkoming van het concept groen- en recreatiebeleid.

Het concept groen- en recreatiebeleid ligt voor zes weken ter inzage. Na de ter inzage ligging wordt het groen- en recreatiebeleid inclusief een zienswijzennota ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.

Bijlagen
1. Concept groen- en recreatiebeleidsplan ‘(be)leefbaar voor iedereen’ - inclusief de bijlagen:
    a. Bomenbeleidsplan,
    b. Puntensysteem natuurinclusief bouwen en ontwerpen,
    c. Natuurwaardenkaart
    d. Adviesrapport recreatiebehoefte Zwolle in 2030 en 2040.

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Datum 7 juni 2024

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

het concept groen en recreatiebeleidsplan “(Be)leefbaar voor iedereen” , met dien verstande dat de ambitie “Groen groeit met de groei van de stad” vooralsnog een beleidsvoornemen zal zijn.

Datum 7 juni 2024

Inleiding
Groen en recreatie is van waarde voor een (be)leefbare stad voor iedereen. In het coalitieakkoord ‘Samen voor een waarde(n)volle toekomst’ staan groen en recreatie op de agenda. Het coalitieakkoord geeft aan groene ambities te willen concretiseren en daarvoor middelen te reserveren in een natuurinvesteringsagenda (NIA). Het groen- en recreatiebeleid van Zwolle is onderdeel van de omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van morgen 2030’. De omgevingsvisie vraagt om een verdieping van dit groenbeleid, dat zijn basis heeft in 1998. Anno 2024 zijn er andere vraagstukken die spelen in Zwolle en waar groen mede invulling aan kan geven. Klimaatadaptatie, biodiversiteit en gezondheid zijn speerpunten die hun belang hebben aangetoond. Zwolle heeft groeiambities en wil groeien in economie, aantal woningen en aantal inwoners. Het uitgangspunt is dat Zwolle een leefbare en vitale stad blijft. Het groen in en om de stad vraagt daarbij om mee te groeien. Omdat het bestaande groen (nu al) onder druk staat door intensief gebruik en de vele functies. Als de hoeveelheid groen in en om de stad niet meegroeit, dan wordt de druk op het groen alleen maar groter. Daar niets aan doen is daarom niet verstandig, omdat dit een achteruitgang in kwantiteit en in kwaliteit betekent. Voldoende groen in en om de stad in kwantiteit en kwaliteit is een streven bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Deze opgave zal uiteraard integraal moeten worden bezien.
In januari 2022 is de gemeenteraad geïnformeerd over de start van een nieuw groen- en recreatiebeleid middels een bestuurlijke samenvatting van het plan van aanpak (zie ook kader).

Kader
- Het coalitieakkoord 2022-2026 ‘Samen voor een waarde(n)volle toekomst’
- Omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van morgen 2030’
- Plan van aanpak conform besluit van college en informatienota raad (2022)

Kernboodschap
Het beoogd effect is een actueel beleidskader voor groen- en recreatiebeleid. Het beleidskader zorgt ervoor dat Zwolle een hoogwaardige[1] water- groen- en recreatiestructuur krijgt en houdt, passend bij het groene karakter van Zwolle en bij de behoefte van haar inwoners.

Met dit groen- en recreatiebeleid worden vanuit groen en recreatie afwegingskaders meegegeven. Zo kan in startnotities bij (gebieds)ontwikkelingen een integrale afweging plaatsvinden, waarbij onderbouwd keuzes in prioritering kunnen worden gemaakt. De groene leidraad 75m^2 per nieuwe woning en het ontwerpprincipe 2-22-200[2] worden meegewogen in de integrale afweging. Niet als harde eis, maar wel als streven om die groene stad te blijven die we zijn.

[1] Onder een hoogwaardige groenstructuur valt ook een versterking van de biodiversiteit.

[2] Het ontwerpprincipe 2-22-200 is afgeleid van de landelijk bekende 3-30-300 regel. De 3-30-300 regel gaat uit van minimaal 3 volwassen bomen dicht bij elke woning, school of werkplek (op zichtafstand); elke buurt heeft minstens 30% boomkronen en daardoor schaduw; vanuit iedere woning, school of werkplek is er binnen 300 meter een parkje waar je kunnen verblijven en recreëren. Zwolle kiest voor het ontwerpprincipe 2-22-200. Uit analyses blijkt dat dit ontwerpprincipe voor Zwolle realistischer is dan de 3-30-300. In veel bestaande Zwolse straten is een (ondergrondse) ruimteclaim voor 3 bomen namelijk niet haalbaar. Op dit moment is er 19%bladoppervlakte stadsbreed. Met de groei van de stad is 22% realistisch en haalbaar.Daarnaast laat analyse zien dat op veel plekken al binnen 200 meter een plantsoentje aanwezig is. De aanwezigheid van parkjes en plantsoenen nodigt ook uit tot ontmoeten en bewegen, wat bijdraagt aan een gezonde samenleving.

Toelichting

Het concept groen- en recreatiebeleid is (be)leefbaar voor iedereen
De afgelopen periode is ingezet op het actualiseren van het groenbeleid uit 1998. Het groenbeleid van 1998 is niet meer actueel gelet op de uitdagingen waar Zwolle nu voor staat. Daarnaast vraagt ook de recreatievisie uit 2004 om een actualisatie. Om tot een nieuw groen- en recreatiebeleid te komen zijn er veel analyses gemaakt. Hiermee is gekomen tot een gedegen en integraal ingestoken concept beleidsplan (zie bijlage). Het is een concept, omdat het beleidsplan na dit besluit ter inzage wordt gelegd. Dit concept beleidsplan is samen te vatten in 10 ambities. Naast de 10 ambities gaat dit beleidsplan ook in op het bomenbeleid, natuurwaardenkaart, natuur inclusief bouwen en het adviesrapport recreatiebehoeften in 2030 en 2040. Deze bijlagen geven elk op hun eigen onderwerp nadere invulling aan de verschillende ambities en zijn mede bepalend voor het uitvoeringsprogramma. Het concept beleidsplan heeft een brede scope en een integraal karakter. Niet voor niets is de titel '(be)leefbaar voor iedereen'.

Groen dichtbij en uitbreiding van groen is van belang bij de verstedelijking
Het concept groen- en recreatiebeleid beschrijft tien ambities. Het streven is om de identiteit als groene stad te behouden en te versterken. Dit betekent dat Zwolle kiest voor investeren in grotere recreatiegebieden en hoofdgroenstructuren binnen en buiten de stad en voor groenvoorzieningen dicht bij huis. Het streven is dat elke inwoner de mogelijkheid heeft om dicht bij huis toegang te hebben tot groen. Dit willen we bereiken door het ontwerpprincipe 2-22-200[3] waar mogelijk toe te passen. Dat betekent 2 toekomstbomen per straat, 22% bladoppervlak en op maximaal 200 meter van elke woning een parkje of plantsoen met beplanting bestaande uit bomen en/of struiken.
Om de kwaliteit van de leefomgeving in de stad te behouden, wordt ernaar gestreefd om voor elke nieuwe toegevoegde woning 75 m² groen toe te voegen in/aan de stad[4]. Dit is niet in zijn geheel mogelijk binnen de bestaande ontwikkelingen. Ruimtelijk past dit niet en de financiële draagkracht is onvoldoende. Daarom zal, na de finale besluitvorming in dit beleidsproces, worden gezocht naar mogelijkheden voor het creëren van grotere uitloopgebieden, recreatieve stadsparken en nadere invulling van de hoofdgroenstructuur.
De ambitie om 75m^2 groen per nieuwe toegevoegde woning[5] te realiseren is een beleidsvoornemen. De komende jaren willen we gebruiken om te onderzoeken of, hoe en waar dit mogelijk is, zodat daarna onderbouwd deze ambitie wel of niet kan worden vastgesteld. De tijdshorizon van deze ambitie is gekoppeld aan de stedelijke ontwikkeling zoals verwoord in de Omgevingsvisie (tot 2040).

In de grotere gebiedsontwikkelingen wordt al een zekere hoeveelheid groen ingepast in de integrale ruimtelijke opgave (financiering vanuit SIA en WBI). Hiermee wordt voor deze locaties al invulling gegeven aan de ambitie groen dicht bij huis, mede om ruimtelijke kwaliteit te borgen. De Stadsbouwmeester van Zwolle geeft aan dat verdichten niet mogelijk is zonder vergroening van de stad. Dit vraagt om maatwerk per locatie.

[3] Het ontwerpprincipe is geen harde regel en wordt ingezet als een streven. Het ontwerpprincipe is bedoeld als een van de ruimtelijke afwegingen die er te maken zijn.
[4] De 75m^2 groen per woning wordt in veel Nederlandse steden toegepast, omdat deze in de Nota Ruimte (2004) genoemd staat als de minimale ondergrens. Zie voor meer uitleg in bijlage concept groen- en recreatiebeleidsplan '(be)leefbaar voor iedereen' in paragraaf 4.1.
[5] Dit geldt voor alle type woningen (zowel grondgebonden als grond ongebonden woningen).

Met de stedenbouwkundigen en landschappelijke ontwerpers is getoetst hoeveel groen er in de grotere gebiedsontwikkelingen een plek heeft. De toetsing toont aan dat in de getoetste grotere gebiedsontwikkelingen voor gemiddeld 30-35m^2 groen per nieuwe woning ruimte is. Hiermee wordt invulling aan de opgave ‘groen dicht bij huis’ en ten dele aan de groeiopgave van groen in de stad (75m^2) gegeven. Ook in nieuwe ontwikkelingen dient dus altijd gekeken te worden hoeveel ruimte voor groen er is en hoe groot de stedelijke opgave voor uitbreiding van nieuwe groeneenheden is. Dat betekent dat op stadsniveau verder gezocht dient te worden naar locaties voor de grotere groeneenheden en moet worden nagedacht hoe dit in tijd en financiën kan worden gerealiseerd. Dit is geen opgave van de gebiedsontwikkelingen, maar een stedelijke ontwikkelopgave.
Ter illustratie: Als bij gebiedsontwikkelingen waar 8000 woningen worden gerealiseerd gemiddeld 30-35m^2 groen in de ontwikkeling wordt aangelegd, dan ontstaat er een stadsbrede opgave van circa 32 hectare extra groen. Dat houdt in dat er per woning nog 40m^2 groen op stadsniveau gerealiseerd moet worden.

Bij het zoektraject naar nieuwe grote groeneenheden als stadsparken en recreatiegebieden zal te zijner tijd worden gezocht naar onder andere cofinanciering in combinatie met de beschikbaar gestelde middelen.

Verstedelijking vraagt om meer recreatiemogelijkheden
Uit onderzoek blijkt dat er (met het huidige inwonersaantal) aanzienlijke druk is op bestaande recreatiegebieden en de daarbij behorende wandel- en fietspaden. Daarom is er behoefte aan meer recreatieve faciliteiten, zoals de ontwikkeling van grotere recreatiegebieden, waaronder dagrecreatie en zwemwater en uitbreiding van wandel- en fietspaden. De behoefte op recreatiemogelijkheden neemt toe en daarmee dus ook de druk op de recreatiemogelijkheden.
In de komende jaren zullen locatiestudies worden uitgevoerd om geschikte locaties hiervoor te identificeren. Andere belangrijke focuspunten zijn het bevorderen van biodiversiteit, zowel binnen de stad als in het buitengebied, in lijn met onze groenblauwe structuren. Bovendien streven we ernaar om groen in en rondom de stad te benutten voor klimaatadaptatie, waarbij we speciale aandacht hebben voor wateroverlast, droogte, hitte en gezondheid, waar ook een duidelijke relatie met recreatie en biodiversiteit ligt.
Een toename van het areaal van groene uitloopgebieden is nu en in de toekomst nodig om alle gebruikers de mogelijkheden te blijven bieden. Ook binnen de bebouwde kom moet het groen toenemen (denk aan parken, locaties voor stadslandbouw en dierenweides) en het groen en het water beter worden ontsloten door wandel-, fiets- en vaarroutes, en steigers en visstekken aan het water. Hierbij wordt gezocht naar een inclusieve invulling. De ontwikkelingen worden gemonitord op gebruik met als doel om zo continu te verbeteren.

Mogelijkheid om zienswijzen in te dienen
De gemeente legt conform de Bekendmakingswet het groen- en recreatiebeleid ter inzage. Een ieder heeft mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze en kan gedurende de inzagetermijn van zes weken een zienswijze indienen. Na het sluiten van de ter inzagetermijn worden de zienswijzen bekeken en afgewogen. De zienswijzen worden anoniem gepubliceerd in een zienswijzennota. De zienswijzennota maakt onderdeel uit van de definitieve vaststelling van het groen- en recreatiebeleid.

Slim beginnen met het uitvoeringsprogramma
De geformuleerde ambities worden dit najaar vertaald naar een uitvoeringsprogramma. De ambities hoeven (en kunnen) niet allemaal direct volledig gerealiseerd te worden, maar geven de richting aan voor de lange termijn (2040). De kosten voor het uitvoeren van het concept beleidsplan zijn hoger dan de middelen die de komende jaren naar verwachting beschikbaar gesteld worden. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt, waarbij de behandeling van de Perspectievennota (PPN) voor begrotingsjaar 2025 en verder als uitgangspunt dient. Het budget dat beschikbaar wordt gesteld, zal taakstellend ingezet worden.
In eerste instantie ligt de focus in het uitvoeringsprogramma op manieren om groenvoorzieningen dichtbij huis te realiseren, waarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om deze te integreren met bijvoorbeeld het meerjaren onderhoudsprogramma en lopende projecten. Voor de grotere groeneenheden en het recreatief uitloopgebied wordt aanvullende (locatie)studie gedaan en wordt gezocht naar financiering middels meekoppelkansen en samenwerkingen.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd conform afspraak
De gemeenteraad is toegezegd dat er een actualisatie op het groen- en recreatiebeleid komt. De actualisatie is uitgevoerd en resulteert in een nieuw groen- en recreatiebeleid. Verschillende moties vinden hun beantwoording in het groen- en recreatiebeleid. Het betreft de moties M10-2 (Groene schouw op bedrijventerreinen), M10-16 (Versterk Zwolse natuur met de natuurwaardenkaart en een Stedelijke ecologische hoofdstructuur), M30 (Kies voor inheems, biodivers Zwols groen), M16-1 (Op de bres voor bomen), M22 (Ambities en doelen boomwaarde), M26 (Aanpassing bomenverordening), M8-1 (Betrek burgers bij zieke bomen), M17 (3-30-300 boomnorm), M20 (Bomen, bomen, bomen), M14 (Plekken voor stille recreatie) en de toezeggingen ‘Mogelijkheden watertappunten en AED’s op recreatieroutes’ tijdens raadplein juni 2021 en ‘Iedereen een boom’ tijdens het najaarsmoment 2023. Hoe deze moties in het groen- en recreatieplan een plek hebben gevonden wordt bij de besluitvormingsronde na de ter inzage legging teruggekoppeld.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Een externe inspiratiegroep heeft meegekeken en meegedacht in de verschillende procesfases en deelproducten van het groen- en recreatiebeleid.
De inspiratiegroep bestond uit vertegenwoordigers van Stichting Zwolle Groenstad, Natuurplatform Zwolle, ROVA, Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Provincie Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel, Marketing Oost, Sport Service Zwolle, Hengelsportvereniging Zwolle, Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland, Midden Klein Bedrijf Zwolle en diverse ondernemers.
Op 14 april 2023 is een minisymposium over het groenbeleid en de bijbehorende deelproducten voor raadsleden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties georganiseerd. Naast inspirerende gastsprekers zijn ook de eerste resultaten gedeeld en is reflectie daarop opgehaald.
Sinds voorjaar 2023 wordt in Zwolle het participatiebeleid Hanza! Participatieaanpak Zwolle toegepast. Omdat het participatieproces van het groen- en recreatiebeleid toen al gaande was, is niet volledig invulling gegeven aan de Hanza! participatieaanpak.

Communicatie
Een persbericht over dit besluit wordt verspreid.
De ter inzage legging van het concept groen- en recreatiebeleid wordt conform reguliere communicatiekanalen gecommuniceerd.

Datum 7 juni 2024

De vertegenwoordigers uit de inspiratiegroep en Concilium Zwolle zijn geïnformeerd over de ter inzage legging van het concept groen- en recreatiebeleid.

Financiën
Het voorstel is om het groen- en recreatiebeleid aan de hand van een dynamisch uitvoeringsprogramma uit te voeren. Met dynamisch wordt bedoeld dat er om de twee jaar wordt bezien waar voor de komende periode de prioriteiten en meekoppelkansen liggen passend bij de financiële middelen. Het uitvoeringsprogramma is in eerste instantie vooral gericht op het ‘groen dicht bij huis/de toekomstbomen’. Voor begrotingsjaar 2025 en verder geldt dat het financiële kader voor de natuurinvesteringsagenda (NIA) is vastgelegd in de Perspectiefnota (PPN) 2025-2028.. De daarin beschikbaar te stellen middelen voor de NIA zijn voor 2025 en verder taakstellend. In het uitvoeringsprogramma staat beschreven wat er voor deze beschikbare middelen uitgevoerd kan worden.
Het financiële draagvlak (en beschikbare ruimtebeslag) is in de (gebieds)ontwikkelingen onvoldoende om de 75m^2 groen per toegevoegde woning te bekostigen. Er blijft daarmee een stadsbrede opgave om voldoende nieuw groen in en om de stad te realiseren, welke financieel nog niet gedekt is. Dat maakt dat de ambitie “het groen groeit mee met de groei van de stad” vooralsnog een beleidsvoornemen zal zijn. Het streven van het ontwerpprincipe 2-22-200 wordt al wel meegenomen in bepaalde gebiedsontwikkelingen.

Risico’s
Door het beperkt aanwezig zijn van financiële middelen staan de ambities onder druk. Dit betekent dat het risico aanwezig is, dat de gestelde ambities naar beneden toe moeten worden bijgesteld of dat de doorlooptijd om de beoogde ambities te halen langer wordt. De beheersmaatregelen die hier op worden genomen zijn dat het beschikbare budget als taakstellend wordt ingezet en dat steeds scherpe keuzes worden gemaakt waarop het beschikbare geld wordt ingezet om de gestelde ambities te bereiken. Het invullen van de ambities wordt over een groot tijdsbestek verspreid en er wordt gezocht naar medefinanciering en koppelen van opgaven.
Daarnaast is geconstateerd dat in de grote gebiedsontwikkelingen in de stad ruimte en financiële draagkracht beperkende factoren zullen zijn. Het streven van het ontwerpprincipe 2-22-200 wordt al wel meegenomen in gebiedsontwikkelingen. Voorgesteld wordt om in de gebiedsontwikkelingen voor de komende jaren pilots te doen.

Vervolg
Het concept groen- en recreatiebeleid wordt zes weken ter inzage gelegd. Er is voor iedereen de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Na de ter inzagelegging worden de zienswijzen en reacties erop gebundeld in een zienswijzennota. Ingediende zienswijzen kunnen aanleiding zijn om het voorstel aan te passen. De zienswijzennota en eventuele aanpassingen worden expliciet aan de gemeenteraad kenbaar gemaakt en ter besluitvorming voorgelegd. Na de ter inzage legging zal op verzoek van de gemeenteraad een technische briefing worden verzorgd. Deze zal naar verwachting plaatsvinden op 24 september 2024. Het streven is om na de zomer 2024 een voorstel tot vaststelling van het nieuwe beleid inclusief zienswijzennota en uitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad voor te leggen.

Om de toepasbaarheid van de ambitie ‘groen groeit mee met de groei van de stad’ verder te verkennen wordt voorgesteld om een omgevingsprogramma groen te starten. Hierin wordt onderzoek gedaan

naar hoe en met welke fasering ambitie twee ‘groen groeit mee met de groei van de stad’ te realiseren is en daarmee op termijn ambitie twee vast te stellen.

De omgevingsvisie “Ons Zwolle van morgen’ benoemt dat het groenbeleidsplan uit 1998 geactualiseerd moet worden. Het groen- en recreatiebeleid is een onderlegger voor de Aanvulling Omgevingsvisie, waarbij dan – en dat geldt voor alle opgaven - ook gekeken wordt naar de uitvoerbaarheid daarvan.

Openbaarheid
Deze raadsbrief met bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer