BESTUURSOPDRACHT GROEI GEMEENTE RAALTE

Datum	26 januari 2022
Aan	Gemeenteraad
Kopie aan	College van B&W
Van	Griffie in samenwerking met opgaveteam Groei
Onderwerp	Bestuursopdracht groei van de gemeente Raalte

Samenvatting

De gemeente Raalte ziet dat groei van de gemeente nodig is om de woningschaarste in de gemeente en in de regio op te kunnen vangen. Daarom gaan we de komende jaren meer woningen bouwen dan nodig is voor onze autonome groei. Uitgangspunt is de bouw van 3000 woningen in de komende tien jaar.

Groei van de gemeente Raalte staat niet op zichzelf. Het realiseren van nieuwe woningen heeft een relatie met andere opgaven waar we voor staan. Denk hierbij aan de verduurzaming van onze samenleving, de mobiliteitsopgave, de leefbaarheid en kansen(on)gelijkheid in wijken en de ontwikkeling dat zorg steeds meer in de wijk plaats vindt.

Daarom kiezen we voor een aanpak op verschillende sporen. We maken groeibeelden van Raalte en Heino omdat we in deze goed bereikbare kernen de meeste kansen voor groei zien. We beantwoorden hierbij de vragen: Wat hebben huidige en toekomstige inwoners nodig? Voor wie en waar willen we bouwen? Welke randvoorwaarden zijn belangrijk? Hoe ontwikkelen we voldoende werklocaties? En welk effect heeft groei op onze identiteit? Ook de overige dorpen gaan groeien. Voor hen leveren we maatwerk. Tot slot verzilveren we kansen die zich op de korte termijn aandienen en die bijdragen aan het realiseren van onze doelen.

Doel van deze bestuursopdracht

Met deze bestuursopdracht geeft de gemeenteraad het college van Burgemeester en Wethouders de opdracht het proces van groei van de dorpen in de gemeente Raalte voor de periode 2023 - 2033 verder vorm te geven. Deze bestuursopdracht bevat daarvoor de eerste kaders en richting voor de verkenningsfase.

Leeswijzer

Deze bestuursopdracht heeft de volgende opbouw:

1. De gemeente Raalte kiest voor groei (aanleiding)
2. Maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen
3. Doel en focus: welke richting kiezen we?
4. Wat gaan we doen?
5. Participatie en communicatie
6. Organisatie
7. Planning

De gemeente Raalte kiest voor groei

We zien dat groei van de gemeente nodig is om de woningschaarste in de gemeente en in de regio op te kunnen vangen. In het coalitieakkoord 2022 – 2026 is de bouw van 3000 woningen in de komende tien jaar als stip op de horizon gezet. Dit raakt diverse onderwerpen (sociaal, duurzaamheid, mobiliteit etc.), maar we zien dat ‘wonen’ het dominante onderwerp is. Rond dit onderwerp heeft uw raad al beleid vastgesteld en daarin richtinggevende uitspraken gedaan:

Omgevingsvisie Horizon Raalte 2040 (2020 vastgesteld)
De omgevingsvisie bevat het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvisie hebben we onder meer de volgende uitspraken gedaan:

- We willen bijdragen aan het oplossen van de woningschaarste in de regio en staan er voor open om meer ontwikkelruimte te bieden dan nodig is om onze autonome groei op te vangen. (…) Een eventuele 'plus' (…) laten we overwegend in de grotere kernen Raalte en Heino landen.
- Wij kiezen voor nieuwbouw en transformatie binnen bestaand bebouwd gebied waarbij woningbouw zo min mogelijk ten koste gaat van waardevol groen, binnen en buiten de kern.

Programma Wonen (2021 vastgesteld)
In het programma Wonen is het beleid uit de Omgevingsvisie geconcretiseerd:

- Wonen in Raalte betekent relatief rustig en groen wonen met een goed voorzieningenniveau binnen handbereik en een goede bereikbaarheid over de weg en spoor.
- Tussen 2020 en 2030 bouwen we 1500 tot 2000 woningen voor lokale behoefte en als oplossing van de woningschaarste in de regio.
- Maatwerk per kern en een plus voor Raalte-dorp en Heino
- Verschuiving van woonprogramma van vooral grote woningen naar meer kleinere en betaalbare woningen. Waarvan nabij voorzieningen vooral levensloopbestendig en een hoger percentage sociaal.
- We staan een 'inclusief' woonbeleid voor: het is goed wonen in Raalte voor al onze inwoners, ook als dit door een bepaalde beperking of kwetsbaarheid minder vanzelfsprekend is.

Coalitieakkoord 2022 - 2026 (2022)
In het coalitieakkoord zijn de bestuurlijke ambities voor deze bestuursperiode geschetst:

- De regio Zwolle wil zich ontwikkelen tot de vierde economische regio van Nederland. Dit leidt onder andere tot een extra verstedelijkingsopgave in de regio op het gebied van wonen en werken en een extra mobiliteitsopgave. Deze opgave breng grote uitdagingen met zich, maar biedt vooral ook belangrijke kansen.
- We staan voor zoveel mogelijk gelijke woonkansen voor elke doelgroep. Om dit te kunnen realiseren hebben we als stip op de horizon een forse woningbouwambitie van 3000 woningen voor de komende 10 jaar. Waarbij in alle kernen, dus ook in de buurtdorpen, kan worden gebouwd.
- Zaken worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd en meekoppelkansen worden daar waar passend gepakt. Hierbij zijn we beducht op het risico "alles met alles te verbinden".

Maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen

We zien diverse ontwikkelingen en opgaven in onze samenleving die een relatie hebben met de woonopgave:

- **Water- en hitteopgave**, de noodzaak om ons aan te passen aan veranderend klimaat.
- **Economie en werklocaties,** de opgave om voldoende werklocaties beschikbaar te hebben en houden.
- **Duurzaamheid en energie**, de opgave om energie duurzaam op te wekken en in het algemeen tot een duurzamer samenleving te komen.
- **Mobiliteit**, hoe bewegen we ons voort? Met de auto, fiets of met het OV? Wat betekent dit voor onze infrastructuur en de locatie van nieuwe woningen?
- **Leefbare en inclusieve wijken**, onze wijken en dorpen komen 'op leeftijd'. Dat geldt voor de woningen, de openbare ruimte en voor onze inwoners. Hoe houden we onze wijken en dorpen leefbaar?
- **Kansen(on)gelijkheid**, de plek waar je wieg staat heeft invloed op de kansen die je krijgt in het leven. De wijk waarin je woont, de kwaliteit van je woning en het aanbod van voorzieningen in de directe omgeving kunnen de kansenongelijkheid vergroten of juist verkleinen.
- **Vergrijzing**, we hebben te maken met een dubbele vergrijzing. Het aantal ouderen neemt de komende jaren sterk toe en ze worden ook steeds ouder. Deze ouderen willen zo lang mogelijk zelfstandig in de wijk blijven wonen.
- **Extramuralisering in de zorg**, er komen steeds meer inwoners met een kwetsbaarheid in de wijk te wonen. Dit heeft te maken met de (landelijke) extramuralisering in de zorg. Instellingen, waar

inwoners wonen en daar zorg en/of ondersteuning ontvangen, worden steeds meer gesloten. In plaats daarvan is het de bedoeling dat deze inwoners in de wijk blijven wonen en dat de zorg en ondersteuning thuis wordt georganiseerd.

Regionale ontwikkelingen
Op regionaal niveau (regio Zwolle) worden deze ontwikkelingen ook gezien. Op regionaal schaalniveau is inmiddels een verstedelijkingsstrategie opgeleverd. Deze strategie biedt voor Raalte de volgende kansen:

- Minimaal 50.000 woningen bouwen in de regio Zwolle tot aan 2040/i.r.t. andere opgaven
- Afspraken met het rijk en regio
- Diverse programma's waar we op aan kunnen sluiten, bijvoorbeeld:
    - Gebiedsprogramma stationsomgevingen/binnensteden
    - Systeemprogramma's sponsstrategie en mobiliteitsstrategie

Het verstedelijkingsproces in de regio is een 'coalition of the willing'. Dat wil zeggen dat wij de kansen die de regio biedt kunnen verzilveren als wij zelf vinden dat het ook voor de gemeente Raalte meerwaarde heeft. Het vraagt dus in eerste instantie om lokale keuzes.

Provinciale ontwikkelingen
De provincie Overijssel moet de komende jaren fors meer woningen bouwen. De provincie heeft afspraken gemaakt met het Rijk voor voldoende en betaalbare woningen.

Doel en focus: welke richting kiezen we?

De hiervoor genoemde ontwikkelingen en opgaven kunnen we afzonderlijk van elkaar bekijken. Sommige van deze opgaven zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden, zijn verplicht, of hebben een dusdanig sterke relatie dat we een beter resultaat bereiken als we ze in samenhang verder brengen. Anderzijds willen we ervoor waken om alles met alles te verbinden. We hebben gezocht naar een zorgvuldige balans tussen integraliteit en focus.

Primair doel: realiseren nieuwe woonlocaties
Het primaire doel van deze groeiopgave is het realiseren van nieuwe woonlocaties. Het aantal van 3000 woningen in 10 jaar tijd hanteren we als uitgangspunt. Met dit aantal woningen bouwen we substantieel meer dan nodig is voor autonome groei.

Zorgvuldige koers in grote opgaven
De leefomgeving - de wijk waarin je woont, de kwaliteit van je woning, de bereikbaarheid van voorzieningen – is een belangrijk element in het leven van onze inwoners. Wij willen groei - de bouw van woningen - in onze gemeente aangrijpen om een toekomstbestendige leefomgeving te maken die zorgt dat het prettig leven blijft in Raalte. De vraag *waar* nieuwe woonlocaties moeten komen, *welke* woningtypen (voor wie bouwen we?) gewenst zijn en *hoe* nieuwe woonomgevingen ingericht moeten worden, benaderen we daarom zo integraal mogelijk. We gebruiken deze ontwikkelopgave als vliegwiel om andere beleidsdoelen (klimaat, biodiversiteit, leefbaarheid, sociale vraagstukken) te realiseren. We onderzoeken daarbij ook welke nieuwe werklocaties nodig zijn bij groei van deze omvang.

Naast bovenstaande doelen zien we groei als middel om ons voorzieningenniveau meer toekomstbestendig te maken. Denk hierbij aan de sportvoorzieningen, winkels, het theater en de scholen. Verder zien wij groei als kans om ontwikkelingen van de grond te krijgen die anders niet mogelijk zouden zijn. Bijvoorbeeld complexe (grote) inbreidingslocaties.

Groei in alle dorpen, zwaartepunt in Raalte en Heino
In het verlengde van de omgevingsvisie, provinciaal beleid en de regionale verstedelijkingsstrategie ligt het zwaartepunt van de groeiopgave in Raalte en Heino. Dit zijn de best bereikbare kernen via de weg, fiets en het openbaar vervoer en deze kernen hebben het hoogste voorzieningenniveau. We brengen de kansen voor inbreiding in beeld, voordat we tot uitbreiding overgaan. In de overige dorpen onderzoeken we wat nodig is om de dorpen op lange termijn leefbaar te houden. We gaan daar qua woningbouw uit van minimaal autonome groei.

Wat gaan we doen?

Om deze complexe opgave in te kunnen vullen starten we met een aanpak op drie sporen. Deze sporen hebben een relatie met elkaar.

Groeibeelden Raalte en Heino

We maken voor de dorpen Raalte en Heino groeibeelden. De groeibeelden geven de noodzakelijke richting om de groeiambitie waar te maken. Voor Heino beschikken we na oplevering van de visie dorpsrand Heino al over een eerste richting voor een deel van het dorp. We verwachten dat de groeibeelden meerdere scenario's gaan bevatten. Als deze groeibeelden zijn opgeleverd, dan zijn we een eind op weg in het beantwoorden van de volgende vragen. Deze vragen moeten overigens in samenhang worden bezien:

1. Omvang groei nader onderzoeken

   We onderzoeken in welke omvang groei nodig en wenselijk is om de eigen woonbehoefte en behoefte uit de regio op te vangen. Dit is medebepalend voor de vraag waar groei het beste kan worden gerealiseerd.

2. Hoe kunnen we groei benutten om onze samenleving verder te versterken?

   We denken hierbij aan vragen als: wat betekent groei van deze omvang voor huidige en toekomstige bewoners van Raalte en Heino? Hoe kunnen we groei (de bouw van woningen) inzetten om de (sociale) situatie van onze huidige en nieuwe inwoners te verbeteren? Wat betekent groei van deze omvang voor de identiteit van Raalte en Heino?

3. Voor wie willen we woningen bouwen?

   We beantwoorden de vraag voor welke doelgroepen we bouwen en waar deze groepen willen wonen. Welke woningtypen horen daarbij? Wie komen er van buiten de gemeente naar Raalte en Heino toe: voor wie zijn wij aantrekkelijk en voor wie willen we aantrekkelijk zijn? Het in maart 2023 op te leveren 2-jaarlijkse woningmarktonderzoek geeft naar verwachting antwoord op een deel van deze vragen en geeft inzichten voor het vervolg.

4. Waar willen we bouwen?

   Welke uitgangspunten hanteren we voor bouwen? Welk deel van de groei realiseren we in Raalte en welk deel in Heino? Welk deel kan in inbreiding plaatsvinden, bijvoorbeeld in bestaande wijken of op vrijkomende locaties in het dorp? Voor welk deel van de opgave is uitbreiding van de dorpen nodig? En welke locaties kunnen snel worden ontwikkeld en welke zijn op de langere termijn te ontwikkelen?

5. Welke nieuwe werklocaties zijn nodig?

   Ook onderzoeken we de behoefte en noodzaak van extra werklocaties. Als dit nodig blijkt denken we na over het type locaties. Zijn dit bedrijventerreinen of misschien wel kantoorruimtes? Ook onderzoeken we waar we deze locaties kunnen realiseren.

6. Welke randvoorwaarden zijn relevant bij groei van deze omvang?

   Het realiseren van woningen is een brede vraag. We vormen een beeld van de randvoorwaarden die bepalend zijn – of die we bepalend vinden – voor de vraag 'waar en hoe' gebouwd kan worden. Denk hierbij aan verkeersinfrastructuur, klimaatbestendigheid, het watersysteem en duurzaamheid. Welke aanpassing is hierin nodig? En welke maatschappelijke voorzieningen, zoals wijkvoorzieningen en scholen, zijn nodig of wenselijk?

7. Hoe realiseren we de groeibeelden?

Na het opstellen van de groeibeelden is de volgende stap om deze groeibeelden te realiseren. Om deze volgende stap snel en soepel te kunnen zetten, bevatten de groeibeelden een voorstel voor de realisatiefase. In dit voorstel gaan we onder andere in op vragen als: welke stappen we zetten in deze volgende fase en hoe organiseren we die? Hoe voeren als gemeente regie in deze fase? Op welke manier betrekken we de samenleving en de gemeenteraad bij deze vervolgstappen? En hoe committeren we medeoverheden (waterschap, regio, provincie en het rijk) aan onze groeiopgave?

Verkenning groei buurtdorpen
In Luttenberg, Mariënheem, Laag-Zuthem, Lierderholthuis, Broekland, Heeten en Nieuw-Heeten bouwen we minimaal de woningen die nodig zijn om de autonome groei van het dorp op te vangen. In Heeten, Luttenberg, Mariënheem en Nieuw Heeten zijn al plannen in voorbereiding om extra woningen te realiseren. Het woningmarktonderzoek dat in 2023 wordt opgeleverd geeft meer inzicht in de woonbehoeften in de buurtdorpen voor de komende tien jaar, aanvullend op wat nu al in de planning is opgenomen. We houden rekening met andere leefbaarheidsvraagstukken die in deze kernen spelen en onderzoeken in hoeverre groei bij kan dragen aan het versterken van de leefbaarheid. Dit combineren we tot een overzicht van kansen en opgaven per dorp. We bepalen hierna per dorp het vervolg.

Kansen op korte termijn verzilveren
De groeibeelden geven antwoord op de vraag waar/hoe/welke nieuwe woon- en werklocaties ontwikkeld kunnen worden. Gaandeweg dit proces zal steeds duidelijker worden hoe groei in de gemeente Raalte er concreet uit gaat zien. In de tussentijd staat de wereld niet stil en zullen zich initiatieven aandienen, bijvoorbeeld van projectontwikkelaars met woningbouwplannen.

Hier gaan we als volgt mee om:

1. Plannen die al in voorbereiding zijn worden gerealiseerd.

   Er kunnen nog ca 400 woningen gebouwd worden op basis van vastgestelde bestemmingsplannen. Daarnaast zijn al over ca 450 woningen principebesluiten genomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Douma terrein en de woningbouwlocatie naast de kantoren op de Sallandse Poort. Deze plannen worden doorgezet en waar mogelijk versneld.

2. Nieuwe plannen die passen in ons huidige beleid en naar verwachting passen in het groeibeeld vinden doorgang.

   Dit kunnen bijvoorbeeld inbreidingsplannen zijn die voldoen aan onze omgevingsvisie en het programma Wonen. Van belang is dan dat het plan naar verwachting ook past in de groeibeelden voor Raalte en Heino, of realisatie van dat groeibeeld in ieder geval niet in de weg staan.

Plannen die niet aan ons huidige beleid voldoen en/of niet in het groeibeeld passen houden we aan tot voldoende duidelijk is welke richting we kiezen naar aanleiding van de groeibeelden.

Participatie en communicatie

Deze groeiopgave gaat onze hele samenleving aan. Daarom zien we het als vanzelfsprekend dat (nieuwe) inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties een rol hebben in dit proces. Ook de inwoners die we niet altijd spreken en zien. Groei van de gemeente gaat in verschillende fasen en abstractieniveaus. Per fase bepalen we de mate en vorm van participatie die het meest geschikt is. Zo gaan we voor brede betrokkenheid in een adviserende of raadgevende rol van inwoners bij het ontwikkelen van de groeibeelden. Hoe concreter het vraagstuk in groei zal zijn, hoe groter de invloed voor inwoners.

Groei heeft invloed op de mensen die nu al wonen in de dorpen. Participatie is niet alleen van belang voor de mensen die zoeken naar een woning (of ze nu van buiten het dorp komen, of niet), maar ook voor hen die al fijn in één van de dorpen wonen. Het is belangrijk dat iedereen de gelegenheid heeft mee te denken over de toekomstige identiteit van de dorpen. Het gaat alle inwoners aan. In alle stadia is het belangrijk passende inspraak voor inwoners goed te organiseren.

De eerstvolgende stap is het opstellen van de groeibeelden. Het is belangrijk dat inwoners actief worden betrokken bij realisatie van de groeibeelden. Daarbij gaat de aandacht ook uit naar de randvoorwaarden die belangrijk worden gevonden: welke randvoorwaarden vinden inwoners belangrijk om te behouden, of te verkrijgen, gegeven de groeiambitie?

Organisatie

Samenwerking raad met college

De gemeenteraad stelt met deze bestuursopdracht de eerste kaders vast waarbinnen het college aan de slag gaat. De raad wordt nauw betrokken in het verdere proces en het college komt zo nodig terug bij de raad om aanvullende kaders mee te geven of (tussentijds) richting te kiezen.

Het is goed om hierbij aan te geven dat het om een opgave gaat die in beweging is en dat nu nog niet exact duidelijk is wat het eindbeeld gaat worden. Het is ook een lerend proces voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie waarin we gezamenlijk gaan verkennen wat de best passende vorm van samenwerking is.

Teamsamenstelling

Deze groeiambitie willen we opgavegericht gaan vormgeven. Hiervoor is een multidisciplinair team in de organisatie vrijgemaakt. De portefeuillehouder verstedelijkingsstrategie is bestuurlijk trekker van de opgave.

Financiën

In de begroting 2023 zijn middelen beschikbaar gesteld om in 2023 en 2024 met een integraal team aan deze opgave te werken. Hiermee worden de groeibeelden ontwikkeld. Deze middelen willen we onder andere inzetten voor het inhuren van gerenommeerde bureaus met specifieke expertise die nodig is voor realisatie van deze opgave. Voor de jaren 2025 en 2026 zijn middelen voor procesbegeleiding beschikbaar gesteld. De realisatie van de groeibeelden heeft financiële consequenties. Deze zijn nog niet meegenomen in het voorstel. Bij de groeibeelden wordt ook de financiële uitvoerbaarheid in beeld gebracht. Het college wordt gevraagd om met voorstellen te komen wanneer aanvullende financiële middelen nodig zijn.

Risico's

We hebben een forse ambitie en we zijn afhankelijk van andere partijen om deze ambitie te kunnen realiseren. Het rijk, de provincie en de regio moeten ons ook de ruimte geven om deze groeiambitie in relatie tot andere opgaven uit te voeren. Daarbij is ook financiering van deze partijen en (private partijen) nodig om de ambitie waar te maken. We willen daarom inzetten op nauwe contacten met deze organisaties en zijn we scherp op financiële kansen.

We moeten rekening houden met tussentijdse maatschappelijke veranderingen waardoor de aanpak kan veranderen. Economische ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld effect hebben op de opgave. De huidige arbeidsmarkt is zeer krap: dat heeft effect op onze eigen organisatie, maar speelt ook bij adviesbureaus die we nodig hebben. Dit kan vertraging opleveren.

Deze opgave heeft veel impact op de ambtelijke organisatie. We werken er aan om de organisatie klaar te maken voor deze opgave. Het kan zijn dat er meer capaciteit nodig is om de opgave uit te kunnen voeren.

Planning

Op basis van de nu beschikbare capaciteit kiezen we voor een gefaseerde aanpak met de volgende indicatieve planning voor de verkenningsfase:

	2023	**2024**	**2025**
Groeibeeld Raalte	Start 1e helft 2023 en 2e helft oplevering. Start uitwerking / realisatie 2e helft 2023.	Uitwerking / realisatie	Uitwerking / realisatie
Groeibeeld Heino	Start: na opleveren visie dorpsrand	2e kwartaal: opleveren	Uitwerking / realisatie
Realisatie 'no regret' plannen	Doorlopend	Doorlopend	Doorlopend

Analyses buurtdorpen	-	Start en oplevering	
Woningmarktonderzoek	Maart 2023 oplevering	-	-

De noodzaak om tot een groeibeeld voor Raalte te komen is het hoogst, omdat de grootste opgave ligt in het dorp Raalte. De ambitie is om eerder met het groeibeeld Heino en de analyses in de buurtdorpen te starten. De beschikbaarheid van voldoende interne en externe capaciteit is daarin op dit moment een beperkende factor. Het college komt op basis van deze globale planning met een procesvoorstel en uitgebreider planning voor de groeibeelden.

Vervolg

Het college wordt verzocht om de bestuursopdracht uit te voeren en wordt verzocht om in ieder geval de volgende producten op te leveren:

1. Groeibeelden voor de dorpen Raalte en Heino inclusief aanpak realisatiefase
2. Overzicht van kansen en opgaven van de buurtdorpen

Tussentijds wordt de gemeenteraad op de hoogte gebracht over de voortgang van de twee producten en vooraf betrokken om (nadere) kaders te stellen of noodzakelijk keuzes te maken. Voor het traject wordt een uitgebreidere planning opgesteld en met de raad gedeeld.