Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 31 januari 2024

Onderwerp	Richtinggevende Uitspraken voor Stadsbroek en IJsselvizier
Versienummer	1.2
Portefeuillehouder	Gerdien Rots

Samenvatting
In 2022 is door de gemeenteraad besloten om voor de gebieden Stadsbroek en IJsselvizier richtinggevende uitspraken op te stellen. Na een intensief participatietraject met zowel betrokkenen als de raad worden de richtinggevende uitspraken in dit voorstel voorgelegd aan de raad. Voor Stadsbroek geven de uitspraken richting aan de transformatie van het gebied naar een parklandschap waar natuur en biodiversiteit zich kan ontwikkelen in samenhang met verschillende vormen van recreatie en kleinschalige experimenten met woningbouw. In IJsselvizier wordt ingezet op behoud en verdere ontwikkeling van het agrarische landschap van het gebied en is er ruimte voor kleinschalige woningbouw. Beide gebieden worden in de uitspraken niet gereserveerd als mogelijke grootschalige uitleglocatie.

Financiële gevolgen

Betreft doel	6.1.1 We ontwikkelen samen de kracht van de stad (en regio) met als leidende agenda een inspirerende, uitnodigende, strategische en integrale omgevingsvisie. 6.1.2 We zorgen voor een stad met ruimtelijke kwaliteit en heldere toekomstbestendige ruimtelijke structuren op niveau van concrete projecten en initiatieven. 6.4.4 We versterken onze positie op het gebied van klimaatadaptatie en dragen daarmee bij aan een leefbare en economisch krachtige delta.
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	54000631

Bijlagen

1. Participatiejournaal Stadsbroek en IJsselvizier
2. Document Richtinggevende Uitspraken Stadsbroek en IJsselvizier
3. Verslagen Klankbordgroep
   12 september 2023 → bijlage 3a
   20 november 2023 → bijlage 3b
   22 januari 2024 → bijlage 3c incl. advies klankbordgroep
4. Verslag Initiatievengroep (→ wordt nagezonden)

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

Datum 31 januari 2024

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het document ‘Richtinggevende Uitspraken voor Stadsbroek en IJsselvizier’ vast te stellen.
2. Het college de opdracht te geven vervolg te geven aan twee gebiedsprocessen, waarbij de Richtinggevende Uitspraken als kader dienen voor de vervolguitwerking en daarvoor twee aparte startnotities aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen.

Inleiding

Deze nota bieden wij u aan voor besluitvorming over richtinggevende uitspraken voor Stadsbroek en IJsselvizier. Deze uitspraken geven richting aan de toekomstige gewenste functies in de gebieden en onder welke voorwaarden ontwikkelingen vorm kunnen krijgen. Nadat in oktober 2023 er een debat is gevoerd over de concept richtinggevende uitspraken, liggen nu definitieve richtinggevende uitspraken voor de gebieden Stadsbroek en IJsselvizier klaar om vastgesteld te worden. Het opstellen van richtinggevende uitspraken komt voort uit de in 2021 vastgestelde Omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van morgen’.

De richtinggevende uitspraken zijn opgesteld naar aanleiding van een uitvoerig participatietraject en een brede beleidsinventarisatie. Een verslag van deze participatiefase – Participatiejournaal Stadsbroek en IJsselvizier – is opgenomen als bijlage bij dit voorstel (Bijlage 1).

Met de verkenning van Stadsbroek en IJsselvizier is een duidelijk dilemma voelbaar, namelijk de afweging over de schaalsprong die de stad wil maken en het behoud en versterking van uitloopgebieden waar inwoners kunnen genieten van landschap, natuur en groen dicht bij hun woonplek. Met de verkenning hebben we onderzocht op welke wijze deze gebieden kwalitatief de beste bijdrage kunnen leveren voor de toekomstige ontwikkeling van de gemeente Zwolle. We hebben daarbij niet alleen gekeken naar wonen, maar naar een breed pallet van mogelijke functies. Stadsbroek en IJsselvizier stonden eerder benoemd als mogelijk grootschalige woningbouwlocatie. Voor de woonopgave van Zwolle 2030 zijn deze locaties tot op heden als reserve op voorhand niet nodig gebleken. Daarom kijken we breder naar de mogelijke toekomstige functie van de gebieden. Met de richtinggevende uitspraken stellen we een kader vast waarbinnen we Stadsbroek tot een parklandschap willen ontwikkelen waarmee we het woonklimaat van de inwoners van Stadshagen verrijken. Voor IJsselvizier wordt richting gegeven aan het behoud en ontwikkeling van het agrarisch landschap. Het is en blijft daarmee een belangrijk uitloopgebied voor inwoners van Westenholte en Stadshagen.

De gebieden Stadsbroek en IJsselvizier vallen onder één verkenning. De gebieden zijn verschillend in omvang, ligging, landschappelijke kenmerken en gebruik. Uiteindelijk zijn de richtinggevende uitspraken van beide gebieden in één document opgenomen, maar wel per gebied beschreven en aandachtspunten per gebied benoemd (Bijlage 2).

Voor het gebied Stadsbroek stellen wij voor de volgende richtinggevende uitspraken vast te stellen:

a) Stadsbroek wordt niet aangemerkt als mogelijke grootschalige uitleglocatie voor verdere verstedelijking van Zwolle en daarmee uitgesloten van intensieve woningbouw programmering.

b) Uitwerking voor Stadsbroek vindt plaats rekening houdend met het principe van ‘water en bodem sturend’ zodat het gebruik en de inrichting past bij de toekomstige klimatologische verwachtingen.
c) Voor Stadsbroek wordt, in samenhang met het gebied rond het Zwarte Water en de overzijde (Dijklanden), een visie ontwikkeld richting een parklandschap dat een groen en recreatief uitloopgebied vormt, eventueel aangevuld met sportmogelijkheden in de openbare ruimte.
d) Kleinschalige woningbouw in Stadsbroek kan ondersteunend zijn aan de woningbouwopgave van Zwolle. Nader te bepalen aantal woningen kan worden ingepast waarbij invulling wordt gegeven aan een unieke doelgroep of typologie (bijv. klimaatneutraal, houtbouw, circulair, of anderszins).

Voor het gebied IJsselvizier stellen wij voor de volgende richtinggevende uitspraken vast te stellen:
a) IJsselvizier wordt niet aangemerkt als mogelijke grootschalige uitleglocatie voor verdere verstedelijking van Zwolle en daarmee uitgesloten van intensieve woningbouw programmering.
b) Uitwerking voor IJsselvizier vindt plaats rekening houdend met het principe van ‘water en bodem sturend’ zodat het gebruik en de inrichting past bij de toekomstige klimatologische verwachtingen.
c) IJsselvizier blijft een hoofdzakelijk agrarisch gebied en waar mogelijk worden aanvullende functies toegevoegd met respect voor de bestaande landschappelijke structuur.
d) In IJsselvizier is aanvullende woningbouw gewenst in beperkte vorm.

Kader
Het traject Verkenning Stadsbroek en IJsselvizier komt voort uit de Omgevingsvisie ‘Ons Zwolle van Morgen’, die op 13 september 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld. Om tot een goede verkenning te komen van de kwalitatieve bijdrage van deze gebieden voor de ontwikkeling van Zwolle is in 2022 een Achtergronddocument opgesteld met alle belangrijke beleidsgegevens voor deze gebieden.
In de raadsvergadering van december 2022 heeft de gemeenteraad ingestemd met het participatiekader voor deze verkenningsfase. Opvolgend is in de afgelopen maanden een intensief participatieproces doorlopen. In de raadsvergadering van 9 oktober 2023 is opiniërend gesproken over de concept-richtinggevende uitspraken.

Beoogd effect
De richtinggevende uitspraken hebben als doel richting te geven aan ontwikkeling van beide gebieden, door de gewenste functies en (op onderdelen) de gewenste inrichting van de gebieden te benoemen. Dit alles passend bij en aansluitend op de beleidsambities van Zwolle op het gebied van verstedelijking en als klimaatadaptieve delta. De richtinggevende uitspraken dienen als vertrekpunt voor de verdere visievorming voor de gebieden Stadsbroek en IJsselvizier.

Argumenten
1.1. Als vervolg op het opiniërende raadsdebat van 9 oktober 2023, zijn de richtinggevende uitspraken aangevuld met een ‘duiding’, zijn aandachtspunten toegevoegd en bieden wij inzicht in het vervolgproces.

De nu voorliggende richtinggevende uitspraken komen voor het grootste deel overeen met de concept-richtinggevende uitspraken zoals deze in de raad van 9 oktober 2023 besproken zijn. Voor zover dit mogelijk is, hebben wij aan de richtinggevende uitspraken met enkele punten meer duiding of juist nuancering gegeven. Daarnaast hebben wij aandachtspunten benoemd die van belang zijn bij de verdere uitwerking van visies voor deze gebieden. Deze aandachtspunten komen voort uit het opiniedebat van 9 oktober 2023, gesprekken met de klankbordgroep en uit gesprekken met andere gebiedspartijen. Vervolgens geven wij per gebied inzicht in het vervolgproces.

1.2. De richtinggevende uitspraken vormen een uitnodigend kader om de woonkwaliteit van de inwoners van Stadshagen te verrijken.

Een transformatie van het huidige Stadsbroek naar een parklandschap waar natuur en biodiversiteit zich kan ontwikkelen in samenhang met verschillende vormen van recreatie, biedt de inwoners een door hen zo gewenst kwalitatief hoogwaardig groen en recreatief uitloopgebied. Het is een belangrijke aanvulling op de wijk Stadshagen waarmee het woonklimaat voor de huidige inwoners van Stadshagen verrijkt wordt. Tegelijk kan het een plek zijn waar we kleinschalig met nieuwe woonvormen en -typologieën kunnen experimenteren.
Met het inzetten op behoud en verdere ontwikkeling van het agrarische landschap van IJsselvizier benadrukken we het belang van de huidige kwaliteiten van dit gebied als uitloopgebied van Westenholte en Stadshagen. Tegelijk biedt een landschapsontwikkelplan ruimte om bestaande agrarische erven die niet meer als zodanig gebruikt worden, om te vormen tot plekken waar nieuwe woonvormen en -gemeenschappen kunnen ontstaan.

1.3. Met het vaststellen van de richtinggevende uitspraken vullen wij de opdracht in zoals deze is geformuleerd in de Omgevingsvisie.

De richtinggevende uitspraken geven aan welke functies planologisch wel of niet gewenst zijn in deze gebieden en onder welke voorwaarden. Op basis daarvan kan een vervolgtraject gestart worden om te komen tot concretisering en inpassing van deze functies. Het gaat in deze fase niet over stedenbouwkundige of architectonische uitwerkingen of concrete plannen. Het is van belang te beseffen dat niet alleen de opbrengst uit het participatieproces leidend is geweest, maar ook maatschappelijke (beleids)opgaven medebepalend zijn voor de richtinggevende uitspraken zoals deze er nu liggen.

1.4. Door bij het bepalen van de richtinggevende uitspraken rekening te houden met de Verstedelijkingsstrategie van Regio Zwolle sluiten we aan op de genoemde ontwikkelprincipes in deze strategie

Regio Zwolle heeft een hoge ambitie uitgesproken om zich te ontwikkelen als klimaatadaptieve delta. We willen excellent zijn op nieuwe ontwikkelingen, beleid, trends en richtingen. De regio heeft uitgesproken daarin koploper in Nederland te willen zijn, als *living lab* te willen fungeren en *show-cases* te willen realiseren. Dat vraagt om op een innovatieve manier gebieden te ontwikkelen. Voor beide gebieden is bij het bepalen van de richtinggevende uitspraken rekening gehouden met de Verstedelijkingsstrategie van Regio Zwolle (Warme Harten in een Klimaatadaptieve Delta). De uitspraken sluiten daarmee aan op de in de verstedelijkingsstrategie genoemde ontwikkelprincipes.

1.5. Met het vaststellen van de Richtinggevende Uitspraken hebben wij – samen met de inwoners van de stad – kaders gesteld voor de verdere visievorming voor deze gebieden.

De participatie heeft als doel om belangen in beeld te brengen en zichtbaar te maken voor besluitvorming over de richtinggevende uitspraken. Dat is gelukt en de participatiefase heeft belangrijke inzichten opgeleverd die verwerkt zijn in de richtinggevende uitspraken. Er zijn veel ideeën ingediend, die in veel gevallen zo concreet zijn, dat deze niet 1-op-1 terug te lezen zijn in de richtinggevende uitspraken, maar wel mede-richtinggevend zijn. Participatie bij de vervolgstappen geven we vorm door samen met gebiedspartijen visies voor deze gebieden op te stellen.

1.6. *De richtinggevende uitspraken voor Stadsbroek geven ruimte voor het realiseren van enkele opgaven uit het nog vast te stellen BOSS-beleid (Bewegen, Ontmoeten, Spelen, Sporten)*

Het is relevant te noemen dat door het college gewerkt wordt aan het opstellen van BOSS beleid (Bewegen, Ontmoeten, Spelen, Sporten). Dit wordt binnenkort ter besluitvorming aan u voorgelegd. Vanuit dit beleidstraject lijkt Stadsbroek geschikt om enkele daarin geschetste opgaven invulling te geven. Denk daarbij aan het realiseren van een wielerbaan en/of het voorzien in een plek voor outdoor activiteiten. De richtinggevende uitspraken geven hier ruimte voor, al is dit geen eenvoudige opgave. Voor de klankbordgroep zijn gebouwen (zoals kleedruimtes, kantine) niet wenselijk. De inpassing van sportmogelijkheden op een natuur-inclusieve en passende manier in het landschap wordt als onderzoeksopgave in de vervolgfase meegenomen.

1.7. *Door bij de richtinggevende uitspraken voor Stadsbroek extensieve woningbouw in het gebied mogelijk te maken, brengen we de beleidsmatige behoefte voor woningbouw en het landschappelijk karakter bij elkaar.*

Het thema ‘wonen’ is voor Stadsbroek een onderwerp waar de meningen en visies uiteenlopen. De participatieopbrengst geeft aan dat er terughoudend om moet worden gegaan met woningbouw in het gebied. Tegelijk is er beleidsmatig behoefte aan gebieden waar woningbouw kan worden gerealiseerd. Beide punten komen bij elkaar door het gebied – met een grootte van ca. 150 hectare – landschappelijk te ontwikkelen en het toevoegen van extensieve woningbouw mogelijk te maken gericht op specifieke doelgroepen en met een unieke typologie/verschijningsvorm. Het begrip ‘extensief’ is in deze fase niet in aantallen te definiëren omdat een dichtheid sterk afhangt van de gewenste locatie in het gebied, beoogde doelgroepen waarvoor de woningen geschikt zijn en de bij behorende oppervlaktes en prijsklassen. Daarom stellen wij voor verschillende varianten uit te werken voor het gebied waarbij sprake is van een variatie in aantallen voor kleinschalige woningbouw (waaronder een nul woningen-variant zoals door de klankbordgroep geadviseerd). Met deze varianten onderzoeken wij hoe eventuele woningbouw zich het beste verhoudt tot de andere gewenste kwaliteiten.

1.8. *Met het onderzoeken van een nul woningen-variant geadviseerd door de klankbordgroep, maken wij een zorgvuldige weging van belangen mogelijk.*

Een nul woningen-variant volgt voor een groot deel de uitkomsten van het participatieproces, maar geeft geen invulling aan de – overigens beperktere maar niet afwezige – wens voor woningbouw in dit gebied.
Daarnaast zijn er bij een nul woningen-variant financiële kanttekeningen te plaatsen. Gronden zijn in het verleden aangekocht voor grootschalige woningbouw waar we nu niet voor kiezen. Hiermee vervalt een potentiële kostendrager voor ontwikkeling en beheer van het gebied. Kleinschalige woningbouw biedt een kans om naast een uniek woonmilieu, ook enige inkomsten te realiseren om het gebied verder te ontwikkelen en beheren.

1.9. *Door het loslaten van Stadsbroek en IJsselvizier als reservering voor een grootschalige uitleglocatie, moet er mogelijk in de toekomst elders een grootschalige uitleglocatie worden gevonden.*

Via het proces 'aanvulling op de omgevingsvisie' wordt onderzocht welke gebieden in Zwolle in aanmerking komen voor verdere verdichting (binnenstedelijk) en als mogelijke uitleglocatie. Het loslaten van de beide gebieden als reservering als grootschalige uitleglocatie voor woningbouw heeft tot gevolg dat de gebieden Stadsbroek en IJsselvizier geen onderdeel zijn van dit onderzoek.

2.1. *Door het college de opdracht te geven een vervolg te geven aan de twee gebiedsprocessen, worden de richtinggevende uitspraken uitgewerkt in twee aparte startnotities.*

De Richtinggevende Uitspraken zijn het kader voor de vervolguitwerking. Deze worden uitgewerkt in twee aparte startnotities die ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Daarin wordt de opdracht exact beschreven, werken wij uit hoe we met de gebiedspartijen samen willen werken en hoe we de participatie voor de vervolgprocessen vormgeven. Ook geven we inzicht in de organisatie, benodigde capaciteit en het benodigde budget om hier invulling aan te geven.

Alternatieve mogelijkheden

Er zijn geen alternatieve mogelijkheden onderzocht die invulling geven aan de opdracht tot het opstellen en vast laten stellen van Richtinggevende Uitspraken.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De definitieve richtinggevende uitspraken zijn tot stand gekomen in een intensief participatieproces. Er zijn gesprekken gevoerd met agrariërs, gebruikers, grondeigenaren, omwonenden en belangenorganisaties in verschillende samenstellingen en op verschillende momenten. Sinds het begin van het traject zijn er diverse nieuwsbrieven aan geïnteresseerden uitgegaan waarmee zij op de hoogte zijn gehouden van de verschillende stappen die zijn gezet in dit proces. Daarnaast zijn alle resultaten van de participatiefase toegankelijk via de projectwebsite https://stadsbroekenijsselvizier.zwolle.nl.
Het participatiejournaal (bijlage 1) is – sinds vaststelling door het college in juli 2023 – beschikbaar voor alle geïnteresseerden. Deze is via de website te downloaden en via een nieuwsbrief aan eenieder beschikbaar gesteld.
In oktober 2023 heeft een opiniërende raadsbijeenkomst plaatsgevonden waar de concept-richtinggevende uitspraken zijn behandeld. Gebiedspartijen en betrokkenen hebben daarbij ook de mogelijkheid gebruikt om in te spreken en hun belang en/of visie onder de aandacht van de gemeenteraad gebracht.

Klankbordgroep

Voor dit traject is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers vanuit verschillende achtergronden zoals omwonenden, inwoners Stadshagen, inwoners Westenholte, inwoners Zwolle, agrariërs/bewoners van de gebieden en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.
De klankbordgroep is driemaal bij elkaar geweest met betrekking tot dit proces. De verslagen van de bijeenkomsten zijn als bijlage bijgevoegd (Bijlage 3a, 3b, 3c - verslag van de meest recente bijeenkomst 22 januari 2024 wordt nagezonden) met het advies van de klankbordgroep aan de gemeenteraad. De klankbordgroep heeft een aantal suggesties geadviseerd ter verbetering van de richtinggevende uitspraken. Deze zijn verwerkt in de Richtinggevende Uitspraken. De klankbordgroep heeft geadviseerd een nul woningen-variant mee te nemen in afweging met de andere varianten.

Hiermee geven we stem aan een belangrijk deel van de inbreng in het participatieproces. De klankbordgroep vroeg in haar advies om deze variant mee te nemen in het vervolgproces.

Initiatievengroep
Verder is een bijeenkomst georganiseerd met alle indieners van ideeën waarbij er gelegenheid is geweest om in gesprek te gaan over de richtinggevende uitspraken, de ingediende ideeën en de mate waarin deze op elkaar aansluiten. Uit deze bijeenkomst zijn 'bouwstenen' voortgekomen die meegenomen kunnen worden bij het vervolgtraject. Een verslag van deze bijeenkomst wordt nagezonden.

Communicatie
In het kader van de verkenning Stadsbroek en IJsselvizier is er een website actief (www.stadsbroekenijsselvizier.zwolle.nl). Daarnaast sturen wij met regelmaat een nieuwsbrief aan geïnteresseerden waarmee wij iedereen op de hoogte houden van de voortgang van mijlpalen tijdens dit proces. Wij hebben alle geïnteresseerden geïnformeerd over de behandeling van dit raadsvoorstel. Naar aanleiding van besluitvorming over de richtinggevende uitspraken verspreiden wij een persbericht met informatie over de genomen besluiten.

Financiën
Voor de Verkenning Stadsbroek en IJsselvizier is bij het voorjaarsmoment (Berap 2021 -1) een bedrag van €150.000,- beschikbaar gesteld. In de Berap 2023 – 1 is een aanvullend budget ter hoogte van €100.000,- beschikbaar gesteld. Dit is grotendeels benut. Voor het opstellen van de startnotitie is budget benodigd (ca. €25.000,- voor beide startnotities gezamenlijk). De inzet van aanvullende middelen zullen wij via de Berap 2024 bij u melden.

Risico's
De risico's die op dit moment te benoemen zijn, hebben vooral betrekking op het proces en de effecten van de afgelopen verkenningsfase. Er is op dit moment geen sprake van een grondexploitatie of van andere financiële verplichtingen en daarmee zijn er geen financiële risico's. In het document Richtinggevende Uitspraken voor Stadsbroek en IJsselvizier zijn aandachtspunten genoemd die te lezen en gebruiken zijn als punten om risico's in de vervolgfase te beheersen.

Vervolg
Voor beide gebieden geldt dat de ontwikkelingen moeten bijdragen aan een klimaatadaptieve ontwikkeling van de stad Zwolle als een leefbare en economisch krachtige delta. Visievorming, stedenbouwkundige en landschappelijke inrichting is een vervolgstap. Op dit moment is het nog niet mogelijk om het gewenst aantal hectare of omvang per gewenste functie te noemen. Dit moet in een vervolgproces onderzocht en uitgewerkt worden.
Per gebied is inzicht gegeven in het vervolgproces en zijn enkele aandachtspunten daarover opgenomen. Op deze manier hebben we richtinggevende uitspraken op inhoud en op proces en biedt dit daarmee een kader voor de vervolgfase. Daarom stellen wij de volgende vervolgstappen voor:

1. Voor de gebiedsvisie Stadsbroek zoeken we naar een combinatie van natuur, groen, recreatieve mogelijkheden en beperkte woningbouw. Om dit goed te onderzoeken wordt voorgesteld een aantal varianten uit te werken waarin op verschillende manieren de

(on)mogelijkheden en de mate van intensiteit worden onderzocht en opvolgend een gebiedsvisie uit te werken op basis van een voorkeursvariant.

2. Voor IJsselvizier adviseren wij om samen met gebiedspartijen een landschapsontwikkelplan op te stellen dat als kader dient voor ontwikkelingen in dit gebied op het vlak van landschap, natuur, cultuurhistorie en recreatie en gericht op woningbouwontwikkelingen. Dit alles binnen de bestaande ruimtelijke structuren.
3. Voor beide trajecten stellen wij een startnotitie op die in het tweede kwartaal van 2024 ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Daarin wordt de opdracht exact beschreven, werken wij uit hoe we met de gebiedspartijen samen willen werken en hoe we de participatie voor de vervolgprocessen vormgeven. Ook geven we inzicht in de organisatie, benodigde capaciteit en het benodigde budget om hier invulling aan te geven.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer