



Beslisnota voor de raad

Datum 15 februari 2022

Openbaar

Onderwerp Ontwikkelprogramma Stadshart Zwolle, 'Ons Stadshart van Morgen'
Versienummer

Portefeuillehouder R.E. de Heer
Informant Robert Lautenbach
Afdeling Proces-, Programma- en Projectmanagement
Telefoon 06 43 10 66 25
Email r.lautenbach@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 5.2.1 We versterken de economische positie van Zwolle als koop- en recreatiecentrum van de regio
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van Programma Binnenstad

Bijlagen 1. Ontwikkelprogramma Stadshart 'Ons Stadshart van Morgen'

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 De ontwikkelprincipes en bijbehorende ambities voor het ontwikkelprogramma Stadshart vast te stellen: De gezonde, groene en waterrobuuste deltastad, de duurzame en circulaire stad, de ondernemende en creatieve stad, de stad met de menselijke maat, de bereikbare stad.
- 2 De focusgebieden voor het ontwikkelprogramma vast te stellen: De historische binnenstad, Singelzone, Noorderkwartier, Roelenkwartier, Willemsknoop/Stationsbuurt.
- 3 Kennis te nemen van de plannen en ideeën in het ontwikkelprogramma Stadshart, horend bij de focusgebieden, en de uitvoeringsagenda op hoofdlijnen.
- 4 Kennis nemen van de voorgestelde wijze van afdoening van de motie '6-1 Ossenmarkt hoort ook bij Ontwikkelprogramma Binnenstad'.



Datum 15 februari 2022

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Zwolle groeit en verandert! De afgelopen jaren zijn en de komende tijd worden, er heel veel projecten opgeleverd die de ontwikkeling van de binnenstad naar een groter gebied markeren. Denk bijvoorbeeld aan de gebiedsontwikkelingen Kamperpoort en Weezenlanden Noord, de transformatie van het Broerenkwartier en de realisatie van de Stadkamer net buiten de Singel. Allemaal projecten die worden gedreven door enthousiasme binnen en buiten de gemeente en geholpen worden door een goede samenwerking tussen gemeente, inwoners en marktpartijen.

Ondernemers, (vastgoed)eigenaren, bewoners en de gemeente Zwolle (zowel politiek als ambtelijk) willen vooruit met nieuwe ideeën, projecten en concepten. Dit wordt gevoed door kansen in de stad en urgente maatschappelijke ontwikkelingen zoals het groeiend aantal inwoners van Zwolle, een grote behoefte aan (betaalbare) woningen en de impact van de Covid-19 pandemie. Hierbij staat Zwolle aan de vooravond van een grote verstedelijkingsopgave, waarbij de ambities groot zijn. Zo wil Zwolle voor haar eigen bewoners, maar ook nationaal en internationaal, aantrekkelijker worden en haar economische en culturele positie verder versterken. Dit vergt keuzes en ontwikkelkaders om het Stadshart klimaatbestendiger, duurzamer en aantrekkelijker te maken voor (investerings van) bewoners, ondernemers en projectontwikkelaars. Het Stadshart vormt één van de belangrijkste gebieden van Zwolle in het ontwikkelen van gebieden die passen bij de dynamiek en behoefte die passen bij de grote verstedelijkingsopgave.

Om bovenstaande ontwikkelingen te bundelen en richting te kunnen geven, is voorliggend ontwikkelprogramma opgesteld. Het ontwikkelprogramma dient als sturingsinstrument dat qua schaalniveau tussen de omgevingsvisie en concrete projecten inzit. Hiermee biedt het kaders voor bestaande en nieuwe projecten die voor het hele Stadshart gelden. Naast de Spoorzone en Nieuwe Veemarkt vormt het Stadshart de grootste ontwikkeling op gebiedsniveau van de stad. De omgevingsvisie geldt als basis voor dit nieuwe ontwikkelprogramma. Bestaande plannen en initiatieven worden gekoppeld aan ruimtelijke en economische kansen. Het programma gaat over de historische binnenstad, de Singel en de verbinding met de wijken eromheen. Dit noemen we het Stadshart Zwolle. Het programma is een adaptief fundament voor langjarige ontwikkeling. Het is een flexibel en dynamisch stuk; de ambities en doelen kunnen waar nodig worden bijgesteld. Eén van de doelen is om investeerders uit te nodigen. Grofweg bestaat het programma uit een visie voor de komende tien jaar, die vertaald wordt naar een strategische uitvoeringsagenda voor de komende vijf jaar.

Beoogd effect

De centrale ambitie van dit ontwikkelprogramma is het realiseren van een toekomstbestendig Stadshart. Een Stadshart dat blijft behoren tot de top 5 van beste binnensteden in Nederland (in 2018 was Zwolle nr 2 op de ranglijst van Louter/Elsevier en in 2020 nr 5 op de ranglijst van vastgoedadviseur JLL). Een Stadshart dat in balans is; dat talent aantrekt, een gevarieerd woningaanbod heeft en waar zowel overdag als 's avonds altijd iets te beleven valt, maar waarin ook aandacht is voor gezondheid, leefruimte en groen. Een Stadshart dat groeit naar een nieuwe vorm van stedelijkheid, met behoud van de belangrijkste kenmerken en kernwaarden van Zwolle: een historische stad, een groene deltestad, een ondernemende stad, een culturele stad, een compacte en bereikbare stad.



Datum 15 februari 2022

Argumenten

1.1 Dit programma zorgt voor een overkoepelende paraplu waarbinnen projecten plaatsvinden

Wanneer de ruimte schaarser wordt en de belangen en urgentie groter, moet gezocht worden naar oplossingen en aanpakken die meerdere belangen dienen. Het belang van inwoners en ondernemers die in en om de stad wonen, werken en verblijven, staat daarbij voorop. Hierbij wordt de balans altijd gezocht tussen de bestaande stad en nieuwe ontwikkelingen. In het Stadshart worden de komende jaren 2000 á 2500 woningen toegevoegd. Tot nu toe kon de groei van de stad zonder al te veel problemen plaatsvinden binnen de bestaande structuur. Inmiddels wordt de druk op de openbare ruimte zo groot, dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen groei enerzijds en het leefbaar en gezond houden van de stad anderzijds.

De integrale aanpak komt terug in de manier waarop dit ontwikkelprogramma richting geeft: hiervoor wordt gebruik gemaakt van vijf ontwikkelprincipes van waaruit behoud, versterking en ontwikkeling van het Stadshart benaderd wordt. Deze ontwikkelprincipes zijn gerelateerd aan de centrale ambitie van het ontwikkelprogramma en zorgen ervoor dat het Stadshart in balans tussen groei en economisch perspectief enerzijds en klimaatbestendigheid en leefbaarheid anderzijds verder ontwikkelt. De ontwikkelprincipes zijn als volgt;

1. De gezonde, groene en waterrobuuste deltastad
2. De duurzame en circulaire stad
3. De ondernemende en creatieve stad
4. De stad met de menselijke maat
5. De bereikbare stad

1.2 De huidige strategische agenda loopt binnenkort af

De projecten die momenteel worden uitgevoerd in de binnenstad, vallen binnen de huidige strategische agenda 'Zwolle Bruist'. Deze strategische agenda had met name een economische focus. Ook richtte deze zich vooral op de historische binnenstad. Deze was opgesteld voor de termijn van 2017-2022. Dit jaar loopt deze termijn af, waardoor er een nieuw programma benodigd is.

1.3 Het ontwikkelprogramma geldt als eerste uitwerking van de omgevingsvisie

De omgevingsvisie is in 2021 vastgesteld na een zorgvuldig proces van een aantal jaar. In de omgevingsvisie komen verschillende zaken samen in het centrumgebied in relatie tot de verstedelijking die Zwolle doormaakt. Het centrumgebied (Stadshart, Spoorzone en Nieuwe Veemarkt) is een belangrijk gebied van aandacht in de verdere ontwikkeling van de stad. In het voorliggende ontwikkelprogramma wordt de focus van dit programma verbreed van alleen de historische binnenstad (zoals in de vorige strategische agenda) naar de historische binnenstad, Singel en de verbinding met de gebieden daaromheen. Dit heeft er onder andere mee te maken dat voor een aantal systemen (mobiliteit, groen en water, energie etc.) een integrale aanpak nodig is om de schaa sprong van Zwolle te kunnen maken.

1.4 Het programma geeft een aanzet voor verdere ontwikkeling van beleid

Dit ontwikkelprogramma is integraal opgesteld en kent een uitwerking van verschillende beleidsvelden, gericht op het Stadshart. Waar de uitwerking van beleid nog onvoldoende is, vormt dit ontwikkelprogramma handvatten tot de verdere uitwerking hiervan. Hier is de hubstrategie een voorbeeld van.

Datum 15 februari 2022

1.5 In dit programma heeft duurzaamheid en belangrijke plek, tezamen met aandacht voor een gezonde leefomgeving

Op verschillende schaalniveaus wordt aandacht besteed aan duurzaamheid in dit programma. De Nationale Omgevingsvisie en de gemeentelijke omgevingsvisie hebben de trend ingezet om duurzaam verantwoord en klimaatbestendig te groeien. Gemeente Zwolle heeft de status van 'SDG-gemeente', wat betekent dat de gemeente de sustainable development goals of ontwikkeldoelen van de Verenigde Naties ondersteunt, zoals het creëren van duurzame steden en gemeenschappen (doel 11), het tegengaan van klimaatverandering en de effecten daarvan (doel 13) en het zorgen voor goede gezondheid en welzijn van inwoners (doel 3).

Naast bovenstaande zaken die duurzaamheid betreffen op een hoger schaalniveau, wordt er op het lagere schaalniveau aandacht besteed aan duurzaamheid. Dit betekent onder andere dat er op het niveau van het Stadshart invulling wordt gegeven aan de status van NOVI-gebied. Dit uit zich met name in hoe het water- en bodemsysteem een plek krijgen in de ruimtelijke ontwikkeling. Klimaatverandering en de druk op het watersysteem die daarmee gepaard gaat in de stad en de regio, vergroten de urgentie om klimaatbestendig te werk te gaan.

In de fysieke projecten uit dit programma is duurzaamheid een belangrijke pijler. Dit uit zich in bijvoorbeeld een klimaatadaptieve inrichting, circulair materiaalgebruik en het energiesysteem hanteren als randvoorwaarde in de verdere ontwikkeling.

2.1 Het programma legt de basis voor diverse gebiedsontwikkelingen

In het ontwikkelprogramma zijn vijf focusgebieden gekozen; De historische binnenstad, Singelzone, Noorderkwartier, Roelenkwartier en de Willemsknoop/Stationsbuurt. Dit zijn de gebieden waar momenteel de meeste dynamiek zit en waar veel initiatieven en ontwikkelingen verwacht worden.

Onderdeel van het proces van het maken van dit ontwikkelprogramma waren uitgebreide sessies en bijeenkomsten met verschillende partijen. Denk hierbij aan brede bijeenkomsten met bewoners en ondernemers, maar ook gebiedsateliers waar partijen uit gebieden samen kwamen. Bijvoorbeeld de eigenarencoalitie in het Noorderkwartier is ontstaan bij de gebiedsateliers, het Broerenkwartier krijgt een verdere impuls door ambities die in dit programma zijn vastgelegd en de Willemsknoop wordt als focusgebied meegenomen in de ontwikkelingen in het Stadshart.

2.2 Het ontwikkelprogramma is opgesteld op basis van een uitgebreid participatietraject

Tijdens het maken van het ontwikkelprogramma zijn onder de vlag van 'Jouw Stukje Zwolle' gebiedsateliers, thematafels, online sessies en zelfs een boottocht door de grachten van Zwolle georganiseerd. Ook stonden er stands op verschillende plekken in de stad en Hogeschool Windesheim, waar één-op-één gesprekken gevoerd werden en enquêtes werden afgenomen. Meer dan 600 inwoners, organisaties, belangenbehartigers, bedrijven, ontwikkelaars en jongeren hebben gedeeld hoe hun stukje Zwolle eruit ziet, waar ze trots op zijn en waar ze behoefte aan hebben. Zo is enorm veel waardevolle informatie opgehaald, die de basis heeft gelegd voor Ons Stadshart van Morgen. De verschillende participatieactiviteiten zijn ingericht aan de hand van de focusgebieden, door de gesprekken onder andere te voeren over deze specifieke gebieden

2.3 - 3.1 Het programma vormt een opstart voor nieuwe projecten

In het programma wordt bij elk focusgebied een overzicht gegeven van plannen en ideeën om dat focusgebied een impuls te geven. Een deel van deze projecten komt voort uit de huidige Strategische

Datum 15 februari 2022

Agenda en valt onder het huidige programma Binnenstad. Om het overzicht te bewaren en inzicht te geven in de dynamiek die in veel gebieden zit, is ervoor gekozen zowel de bestaande projecten als nieuwe plannen op te nemen onder de noemer 'Plannen en ideeën'.

3.2 – 4.1 Het programma stelt ons in staat om prioriteiten te stellen

In het programma is een lijn uitgezet waarlangs projecten en initiatieven gelegd kunnen worden om op die manier te prioriteren in wat wel en niet uitgevoerd zal worden. Hierin worden vanuit de integrale visie keuzes voorgesteld en uiteindelijk gemaakt in de verschillende focusgebieden om de ontwikkeling verder te brengen. De volgende criteria worden gebruikt in deze prioritering; 1) Bijdrage aan en impact op de centrale ambitie (het realiseren van een toekomstbestendig stadshart), 2) Bijdrage aan de ambities gesteld voor de vijf ontwikkelprincipes, 3) Gebiedsoverstijgende bijdrage), 4) Momentum en dynamiek, 5) Haalbaarheid (maatschappelijk en financieel). De Thorbeckegracht, locatie parkeergarage Noordereiland, de herinrichting van de Ossenmarkt met veel aandacht voor groen en het beter tot zijn recht laten komen van de Peperbus (zoals gevraagd in motie 6-1 Ossenmarkt hoort ook bij Ontwikkelprogramma Binnenstad) en de ontwikkeling van de Singelzone zijn voorbeelden van projecten die langs deze criteria zijn gelegd en daarmee prioritair zijn in de uitvoeringsagenda.

Risico's

Het Ontwikkelprogramma bestaat uit een visie en uitvoeringsagenda op hoofdlijnen. De uitvoeringsagenda wordt de komende maanden verder uitgewerkt waarbij er een balans zal worden gezocht tussen ambities, investeringsruimte bij de gemeente en private partijen, capaciteit om plannen uit te werken en verdere prioriteitsstelling. In de verdere uitvoering van deelplannen voorzien wij voor de komende jaren de volgende risico's:

1.1 Financiële haalbaarheid plannen en ideeën.

De plannen in ideeën uit dit programma zijn behoorlijk omvangrijk en kostbaar. Het risico bestaat dat de gemeente en/of marktpartijen (binnen vijf jaar) niet voldoende financiële middelen hebben om alle ambities te realiseren. Dit risico wordt verminderd door de uitvoering van het programma te blijven afstemmen op het gemeentelijk investeringsvermogen, bijvoorbeeld via de Strategische Investerings Agenda (SIA) van de gemeente. Daar waar nodig wordt het programma tussentijds bijgesteld. Daarnaast biedt het ontwikkelprogramma handvatten voor prioritering van projecten en ontwikkelingen (zie hiervoor ook argument 3.2 – 4.1).

1.2 Benodigde capaciteit uitvoering programma

Buiten bovengenoemde financiële haalbaarheid, is er ook een behoorlijke organisatorische capaciteit nodig om diverse projecten in het programma Stadshart voor te bereiden en te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan capaciteit op het vlak van stedenbouw, communicatie, projectmanagement, projectondersteuning etc. Voor de huidige projecten waaraan wordt gewerkt, zoals het Grote Kerkplein, is deze organisatorische capaciteit nu gewaarborgd. De verwachting is dat het programma Stadshart de komende jaren een toenemend beroep zal doen op organisatorische capaciteit. Dit risico wordt enerzijds beheerst door organisatorische capaciteit blijvend af te stemmen op de projectvoorraad. Anderzijds kan, bij onvoldoende capaciteit, geprioriteerd worden in projecten en initiatieven.

1.3 De ruimte in het Stadshart is beperkt om alle opgaven te laten landen

Dit programma heeft als doel om sturing te geven aan alle ontwikkelingen en projecten in het Stadshart. Hierbij worden keuzes gemaakt om de opgaven en ontwikkelingen zo goed mogelijk af te wegen en in goede banen te leiden. Echter, de verschillende opgaven in het gebied leggen een enorm

Datum 15 februari 2022

beslag op de ruimte. Het aantal woningen dat in het Stadshart wordt toegevoegd vraagt onder andere ook om voorzieningen, infrastructuur en groene ruimten. De vraag is of alle ambities, plannen en behoeften in deze beperkte ruimte kunnen worden gerealiseerd. Tot nu toe laten voorbereidende onderzoeken zien dat de ambities, binnen de in dit ontwikkelprogramma geschetste kaders, realistisch zijn. Mocht er tijdens de verdere uitwerking van de plannen ruimtegebrek ontstaan dan zullen ambities opnieuw overwogen worden.

Financiën

De bedragen die in de uitvoeringsagenda van dit programma genoemd worden (€100 miljoen voor de verschillende projecten en €2 miljoen voor een placemakingsfonds), zijn indicatief en worden de komende tijd nader uitgewerkt. Op 7 februari heeft de gemeenteraad een besluit genomen over de financiën van het programma binnenstad. Hiermee kunnen projecten en ontwikkelingen uit de huidige Strategische Agenda Binnenstad en het huidige programma verder worden afgerond. De komende maanden wordt de uitvoeringsstrategie voor onderliggend ontwikkelprogramma verder uitgewerkt waarin de plannen en ideeën uit onderliggend programma een plek krijgen. Bij het najaarsmoment komen wij hierop terug.

Communicatie

Zoals hierboven beschreven staat, is dit programma tot stand gekomen op basis van een uitgebreid participatietraject. Dit traject had als doel om tot een gedragen programma te komen en om input te krijgen van verschillende doelgroepen uit de stad. Deze lijn zetten we door. Ook gedurende de uitvoering van het ontwikkelprogramma staat een duurzame verbinding met alle doelgroepen in de stad bovenaan. Voor de ontwikkeling van verschillende gebieden, thema's en projecten in het Stadshart wordt een participatieaanpak op maat ontwikkeld en uitgevoerd, waarbij 'Jouw Stukje Zwolle' steeds als herkenbare paraplu terugkomt.

Het volledige ontwikkelprogramma wordt beschikbaar gemaakt voor iedereen (via jouwstukjezwolle.nl). Als onderdeel van de communicatie over dit programma wordt een filmpje gemaakt bij wijze van beeldende samenvatting van het totale programma. Dit filmpje kan in het vervolg gebruikt worden om in een paar minuten te laten zien waar dit programma over gaat en wat voor projecten eronder vallen.

Zodra dit ontwikkelprogramma is vastgesteld en projecten uitgevoerd worden, worden opnieuw de relevante partijen betrokken.

Vervolg

Onderliggend ontwikkelprogramma bevat een uitvoeringsagenda op hoofdlijnen. Deze uitvoeringsagenda wordt verder uitgewerkt de komende maanden, zodat er naar verwachting voor de zomer een uitvoeringsagenda ligt. Hierin zullen prioriteiten en fasering worden aangegeven. Daarnaast is er ook ruimte voor de organisatie die hierbij hoort en de financiën. Dit zal een onderbouwing vormen voor de aanvraag van financiële middelen, horend bij dit programma.

Uiteraard lopen de huidige projecten die lopen in het Stadshart door, denk hierbij bijvoorbeeld aan de gebiedsontwikkeling Broerenkwartier en de herbestemming van het Politiebureau en de Statenzaal.

Openbaarheid

Dit stuk is openbaar.

Datum 15 februari 2022

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer