

Plan van aanpak project Gebiedsontwikkeling locatie IJsselhallen en omgeving Kamperpoort; mei 2020



1. Inleiding

In de woningbouwplanning is het IJsselhallenterrein opgenomen als woningbouwlocatie. Op 1 januari 2024 eindigt de huidige verhuur en komt het terrein beschikbaar voor herontwikkeling.

Dat biedt de gelegenheid om een mooi stuk Zwolle aan de stad toe te voegen waarbij ambities op het terrein van wonen, stedenbouw, parkeren/mobiliteit en Klimaat, Energie en Circulair alsmede natuurinclusief bouwen kunnen worden gerealiseerd.

Verder kan de al jaren in uitvoering zijnde herstructurering van de wijk Kamperpoort hiermee worden afgerond.

Dit plan van aanpak beschrijft hoe de gebiedsontwikkeling projectmatig kan worden aangepakt.

Op 2 en 9 december 2019 hebben daartoe binnen de ambtelijke organisatie Start voor de start bijeenkomsten plaats gehad. Het resultaat daarvan is in dit Plan van aanpak verwerkt.

2. Aanleiding

Sinds het wegvallen van de veemarktfunctie wordt de locatie IJsselhallen gebruikt voor de eventfunctie.

Exploitant Libema huurt het terrein met opstallen van de gemeente.

Een eerdere huurovereenkomst werd met 10 jaar verlengd en eindigt op 1 januari 2024.

De gemeente is dan vrij om over terrein en opstallen te beschikken.

Belangrijk doel bij de huidige huurovereenkomst was om de huur aan het einde van de huurperiode zonder verdere kosten (schadeloosstelling) voor de gemeente te kunnen beëindigen.

Op 3 juni 2019 heeft het college in het kader van “rolneming bij een nieuwe eventvoorziening” het collegebesluit van juli 2011 herbevestigd om de huidige locatie IJsselhallen na sluiting vanaf 1 januari 2024 definitief te herbestemmen voor woningbouw en bijpassende functies. Met de brief van 9 december 2019 is Libema bevestigd dat per 1 januari 2024 de eventfunctie in Kamperpoort wordt beëindigd. De locatie is daarmee per die datum beschikbaar voor herontwikkeling tot een woongebied.

De mogelijke ontwikkeling van een nieuwe indoor eventfunctie, elders in de stad, vormt een separaat traject dat buiten de scope van dit Plan van aanpak valt.

De komende 4 jaar is beschikbaar om tijdig alle voorbereidingen te kunnen doen voor de feitelijke herontwikkeling van de locatie direct na de beëindiging van de huurovereenkomst.

3. Belang van de gebiedsontwikkeling

a. Grote binnenstedelijke woningbouwlocatie

Het belang van de gebiedsontwikkeling is groot, omdat daarmee een forse bijdrage aan de woningbouwopgave voor Zwolle kan worden geleverd.

Het IJsselhallenterrein vormt de grootste inbreidingslocatie voor de stad in eigendom van de gemeente. De veemarktfunctie die in het verleden buiten de stad lag kan nu transformeren naar de grootste binnenstedelijke woningbouwlocatie. Het biedt kansen om direct te sturen op betaalbaar, kwalitatief en vernieuwend woonaanbod en woonmilieu. Wonen is een gewenste en voor de hand liggende functie voor het gebied, maar daarnaast moet onderzocht worden welke andere functies, waaraan de stad behoefte heeft, ook kunnen worden ingepast. In de woningbouwplanning is voor deze locatie een eerste inschatting gemaakt met een plancapaciteit van 400-600 woningen.

Het gehele aan Libema verhuurde terrein meet 102.347 m².

De tekening bij de huurovereenkomst is bijlage 1.

De Rijksweg vormt de scheiding tussen het kleinere meest westelijk gelegen terreingedeelte (overloopterrein voor Libema) en het grote terreingedeelte dat tot de wijk Kamperpoort behoort. Het westelijk van de Rijksweg gelegen terreingedeelte wordt betrokken bij de gebiedsaanpak Voorsterpoort Oost.

Voor de herontwikkeling binnen Kamperpoort blijft dan 86.377 m² ofwel ruim 8,5 ha beschikbaar.

b. Afronding van de wijk Kamperpoort

Al meer dan 15 jaar wordt gewerkt aan de herstructurering van de wijk Kamperpoort. Stapsgewijs is door de jaren heen veel tot stand gebracht. Verdubbeling van het aantal woningen, een veel meer divers woningaanbod, verbetering van de woonomgeving en toevoeging van tot de Binnenstad behorende functies als een bioscoop, horeca, een supermarkt en een parkeergarage. Met de herontwikkeling van de locatie IJsselhallen wordt de herstructurering van de wijk afgemaakt.

Met het wegvallen van de eventfunctie kan de gewenste verkleuring van de Veemarkt-wand naar de woonfunctie vorm worden gegeven. De bij de eventfunctie behorende geluidscontour blokkeert dat nu.

Verder ontstaan er kansen om de kantorenstrip langs de Meeuwenlaan gefaseerd te laten verkleuren naar de woonfunctie en andere daarmee te combineren functies.

Dit gebied kan als een project op zich worden beschouwd, maar de ruimtelijke relatie met het IJsselhallenterrein en de mogelijke uitwisseling van functies maakt het logisch om het gebied tussen Meeuwenlaan en Rijksweg te betrekken bij de gebiedsontwikkeling. Het projectgebied

is daarmee ruimer dan alleen de IJsselhallenlocatie.

c. Verbinding met de omringende wijken/gebieden

De gebiedsontwikkeling ontstaat door grootte, ligging, potentie en belang voor de stad het wijkniveau.

Kamperpoort maakt deel uit van het veel grotere Centrumgebied.

De relaties met Binnenstad, Spoorzone, Voorsterpoort Oost, Veerallee, Emmawijk en het gebiedje waar Kringloop, Kwik-Fit en het Shell tankstation zijn gevestigd, zijn van groot belang.

De gebiedsontwikkeling kan wijken beter verbinden, bijdragen aan een grotere functiemix, goede langzaam verkeer verbindingen maken met Binnenstad en Spoorzone en bijdragen aan andere oplossingen op een breed terrein, zoals bijvoorbeeld mobiliteitsaspecten op stedelijk niveau.

Het te onderzoeken gebied zal daarmee veel ruimer dan de IJsselhallenlocatie zijn en dus ook ruimer dan het projectgebied.

Met bijlage 2 wordt de begrenzing van het onderzoeksgebied en het projectgebied duidelijk.

d. Relaties met andere projecten

De gebiedsontwikkeling heeft relatie met de direct aangrenzend gelegen projecten Spoorzone en Voorsterpoort Oost.

4. Voorgestelde aanpak

Wat willen we?

Als eerste stap gaat het vooral om de Wat-vraag. Wat is de precieze afbakening van het onderzoeksgebied en het projectgebied? Wat zijn de functies die in het gebied een plek moeten vinden? Is de locatie van substantiële betekenis voor functies met stedelijke allure? Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten en wat zijn onderzoeksvragen waarop nog een antwoord moet worden gegeven? Voor de beantwoording van de Wat-vraag wordt voorgesteld een strategische verkenning te maken.

Hoe gaan we het doen?

Vervolgens is de Hoe-vraag aan de orde. Hoe wordt de gebiedsontwikkeling gerealiseerd? In welke fase wordt de ontwikkeling op de markt gebracht? Hoe wordt het op de markt gebracht? Welke kaders worden meegegeven (financieel en kwalitatief) en is gefaseerde realisatie gewenst? Met de uitkomst van de strategische verkenning wordt een ontwikkel- en realisatiestrategie opgesteld waarmee de Hoe-vraag wordt beantwoord.

5. De Wat-vraag; de strategische verkenning

Voor de herstructurering van de gehele wijk Kamperpoort geldt een ontwikkelkader uit 2007. Dat kader is gedateerd en geeft ook nagenoeg geen richting voor de IJsselhallenlocatie omdat indertijd eerst besluitvorming over de toekomst van de IJsselhallen werd afgewacht.

Omdat de Omgevingsvisie nog onvoldoende antwoord geeft wordt een strategische verkenning opgesteld naar de gewenste ontwikkeling van het gebied.

Deze verkenning wordt opgebouwd met de hieronder aangegeven harde uitgangspunten en met de antwoorden op de genoemde onderzoeksvragen.

De verkenning kan leiden tot meerdere scenario's.

Binnen de scenario's kunnen de resultaten uit modellen met verschillende dichtheden i.c.m. verschillende woontypologieën worden verwerkt.

Voor de meest realistische scenario's kan een testverkaveling worden gemaakt om het "laadvermogen" voor wat betreft programma en financiën te bepalen.

Bij de strategische verkenning kan ook worden gezien of het verstandig is een deel van het gebied bewust nog niet in te vullen en uit te geven om ruimte te houden voor nu nog onbekende toekomstige ontwikkelingen.

De scenario's worden afgewogen op programma, ruimtelijke kwaliteit, Klimaat, Energie en Circulair, financiën, maatschappelijke meerwaarde, (on)mogelijkheid van fasering, risico's etc.

5.1 Harde uitgangspunten voor de strategische verkenning

- Geen eventfunctie in Kamperpoort.
- Prioriteit aan de functie wonen.
- Ruimer projectgebied dan het IJsselhallerterrein door het in ieder geval meenemen van Veemarktwand (incl. Elbertschool) en kantorenstrip langs Meeuwenlaan.

5.2 Onderzoeksvragen (geen uitputtende opsomming)

De volgende onderzoeksvragen worden in ieder geval betrokken bij het opstellen van de strategische verkenning:

Programmatisch

- Welke bijdrage aan de Ontwikkelstrategie Wonen 2019 – 2024?
- Welke te huisvesten doelgroepen, welke woontypologie, ruimte voor individueel of collectief opdrachtgeverschap?
- Verhouding 30-40-30% voor goedkoop, middelduur en duur of ander uitgangspunt?
- Welke combinatie van functies en dubbelgebruik, ook in relatie tot het omringend gebied?
- Welke mogelijke andere functies dan Wonen zoals bijvoorbeeld maatschappelijke vastgoed (basisschool en wijkaccommodatie), economie, cultuurhistorie etc.?
- Extra ruimte voor energiebedrijven als gevolg van toenemende/veranderende energievraag (ook van buiten het ontwikkelgebied)?

Stedenbouw

- Welke mogelijke woningdichtheid, maximale bouwhoogten en aantallen?
- Wordt het een hoog stedelijk of een meer groen stedelijk woonmilieu?

Parkeren en Mobiliteit

- Zijn er noodzakelijke en wenselijke infrastructurele aanpassingen in de verbinding tussen en ontsluiting van de wijken?
- Wenselijkheid en ruimte voor mobiliteitshubs (overstapleuk naar andere vormen van vervoer, parkeermogelijkheid voor auto en fiets, buurt distributiecentrum etc.)?
- Mogelijkheid scharrelroute (een verbindende route voor voetgangers door de wijk) afmaken?

Milieu (breed)

- Bijdrage aan de ecologische zone?
- Bijdrage aan de wateropgave?
- Welke ambities op het terrein van KEC?
- Gevolgen geluidhinder, stikstofbeleid, lucht- en bodemkwaliteit en externe veiligheid?

- Mogelijkheden natuurinclusief bouwen?

Cultuurhistorie

- Welke cultuurhistorische waarden respecteren en hoe vorm geven (Veemarktwand en meest westelijk en oudste gedeelte veemarkthallen)?

Sociale samenhang

- Hoe verbetering (met gebruikmaking van de uitkomsten van het Buurt voor Buurt onderzoek)?

Financiën

- Welke impact heeft de gebiedsontwikkeling op de strategische investeringsagenda van Zwolle?
- Wat is de bandbreedte voor het inverdienvermogen voor de gemeente van deze gebiedsontwikkeling en wat betekent dat voor de (ruimtelijke) kwaliteit?

6. Relatie strategische verkenning en ontwikkel- en realisatiestrategie

De uitkomst van de strategische verkenning geeft nadere richting voor de aanpak van de Hoe-vraag. Met de strategische verkenning wordt gestart en vervolgens wordt ook met de werkzaamheden voor de ontwikkel- en realisatiestrategie begonnen omdat sprake is van een zekere overlap. Naar verwachting kunnen beide producten tegelijk voor besluitvorming worden aangeboden.

7. De Hoe-vraag; de ontwikkel- en realisatiestrategie

De gemeente heeft het volledige eigendom van de IJsselhallenlocatie. Daarmee kan de gemeente voor dit deel van het projectgebied maximaal sturen op programma, kwaliteit, geld en planning.

De op te stellen ontwikkel- en realisatiestrategie geeft antwoord op de volgende vragen:

- Hoe stuurt de gemeente, wat langs publieke en wat langs privaatrechtelijke weg?
- Worden de ontwikkelpartners vroeg in het proces betrokken (met bijvoorbeeld een programma, beperktere kaderstelling en een te behalen minimale grondopbrengst) of vindt uitgifte/aanbesteding plaats op meer klassieke wijze (later in het proces met een uitgebreidere kaderstelling)?
- Hoe en op welk moment worden inwoners, wijkbewoners en andere stakeholders (zoals ontwikkelende partijen) betrokken bij de planontwikkeling?
- Wordt het gebied ineens of gefaseerd op de markt gebracht en gerealiseerd?
- Op welke wijze worden gronden uitgegeven (verkoop, erfpacht of anders)?
- Is het afhankelijk van de uitkomst van de uitgiftestrategie wenselijk, nodig c.q. mogelijk om delen van grond of opstallen tijdelijk in gebruik te geven?
- Draagt de gemeente zorg voor sloop en bouwrijp maken of wordt uitgegeven in de huidige staat?
- Hoe worden de financiële risico's geschat en in hoeverre zijn ze beheersbaar?
- Wat is de financiële impact op de strategische investeringsagenda (water, infra, groen, klimaat etc.)?

8. Planning

Er is nog minder dan 4 jaar te gaan om de herontwikkeling voor te bereiden. Dat lijkt een hele periode maar omvang, werkdruk in het ambtelijk apparaat, het participatietraject en besluitvormingsprocessen maken dat nu een start moet worden gemaakt.

Dit leidt tot het volgende globale tijdpad:

- Opstellen strategische verkenning met besluitvorming en opstellen ontwikkel- en realisatiestrategie met besluitvorming door college en gemeenteraad in 2020.
- Opstellen stedenbouwkundig plan (en eventueel beeldkwaliteitsplan en andere kaderstellende documenten) met besluitvorming door college en gemeenteraad in 2021.
- Opstellen omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) in 2022.
- Selectie ontwikkelpartner(s) in 2022/2023 (aanpak en tempo afhankelijk van uitkomst ontwikkel- en realisatiestrategie).
- Vaststelling omgevingsplan in 2023.
- Sloop opstellen en bouwrijp maken met alle voorbereidende werkzaamheden van de ontwikkelaar(s) voor de realisatiefase in 2024.

9. Participatie en communicatie

Wie en hoe betrekken we in welk stadium van het project?

Betrokken partijen zijn in ieder geval:

- Wijkbewoners
- De stad (nader te bepalen wie en hoe)
- Platform Kamperpoort
- Concilium (Taskforce Woningbouw vraagt aandacht voor andere manieren van samenwerking en vroegtijdig betrekken van marktpartijen)
- Plaatselijke corporaties
- Vertegenwoordiging van ontwikkelaars en aannemers.

Een participatie- en communicatieplan moet worden opgesteld.

10. Panorama Kamperpoort van Ruimtevolk

Sinds 2014/2015 bestaat het Platform Kamperpoort.

In het Platform zijn alle binnen de Kampoor ontwikkelende partijen samengebracht: BPD, DLH, Schagen Groep, VolkerWessels, Rabobank IJsseldelta, Nijhuis Bouw, de plaatselijke corporaties en de gemeente.

In 2018 hebben de ontwikkelende partijen binnen het Platform het voorstel gedaan om een visie te ontwikkelen voor de wijk inclusief de locatie van de IJsselhallen.

Het Platform heeft daartoe opdracht gegeven aan buro Ruimtevolk uit Utrecht.

De visie is het Panorama Kamperpoort genoemd.

De gemeente heeft geen rol bij de totstandkoming van de visie gehad om de handen vrij te houden in een toekomstig aanbesteed- en realisatietraject.

De gemeente krijgt het resultaat aangeboden en is vrij om daarmee te doen wat haar goeddunkt. De gemeente is geïnformeerd over tussenproducten en aanpak.

Er zijn drie scenario's ontwikkeld en vervolgens is een voorkeursmodel verder uitgewerkt.

In twee bijeenkomsten met stakeholders uit de wijk is dit besproken.

Het Panorama Kamperpoort zal voor de zomer 2020 aan de gemeente worden aangeboden en kan vervolgens worden betrokken bij de op te stellen strategische verkenning.

11. Organisatie

De vervolgwerkzaamheden worden projectmatig aangepakt.

De disciplines ruimte, stedenbouw, mobiliteit, wonen, milieuplanologie/KEC, vastgoed (planeconomie, vastgoedmanagement, gronduitgifte en juridisch), wijkmanagement, communicatie en Projectmanagement zullen zeker in de projectgroep zijn vertegenwoordigd.

Verder worden ook economie en maatschappelijke ontwikkeling betrokken.
Per projectfase kan de samenstelling van de projectgroep wijzigen.

12. Financiering

Uit "Ruimtelijke plannen" is voor een eerste start € 40.000,- beschikbaar gesteld.
Voor een verdere dekking van kosten wordt een voorbereidingskrediet aan de raad gevraagd.
Later wordt een grondexploitatie geopend.

13. Besluitvorming

Het belang van het project vraagt een rol van het college die van meet af aan uitgaat van beslissen. Het college stelt het Plan van aanpak vast.
De gemeenteraad moet van de aanpak van het project meeweten en stelt een voorbereidingskrediet beschikbaar.

Na besluitvorming door het college worden de resultaten van de strategische verkenning en de ontwikkel- en realisatiestrategie gelet op het grote belang van de gebiedsontwikkeling ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Bijlage 1: Tekening bij huurovereenkomst met Libema

Bijlage 2: Tekening met begrenzing onderzoeksgebied en projectgebied