



Plan van aanpak

Beleid voor hoogbouw en verdichting

Gemeente Zutphen

Waarom deze studie?

Met de druk op de woningmarkt en de focus op binnenstedelijke verdichting is de Nota van Uitgangspunten en Programma Hoogbouw en Verdichting een belangrijke opgave die de komende jaren richting geeft aan de ontwikkeling van Zutphen.

In de (nog dit jaar vast te stellen) Omgevingsvisie Gemeente Zutphen is veel aandacht voor verdichting binnen het bestaand bebouwd gebied – in de hele gemeente, dus ook in Leesten, Warnsveld en De Hoven. Het is van belang dat het huidige beleid voor hoogbouw wordt uitgebreid naar het volledige bebouwde gebied van de gemeente Zutphen, met aanvullende randvoorwaarden voor verdichting. Het gaat hierbij niet alleen om hoog of laag bouwen, maar ook om de effecten op leefbaarheid, de kwaliteit van woningen en de openbare ruimte.

Het beoogde beleid voor hoogbouw en verdichting schetst de hoofdlijnen van het denken over deze thema's in de stad en biedt praktische handvatten voor de beoordeling van ruimtelijke initiatieven. Dit kan op verschillende manieren worden uitgewerkt: in zonering, in basisprincipes of in de wijze van afweging.

Proces in twee stappen

Het college van burgemeester en wethouders wil, onder het duale besluitvormingsstelsel van de Omgevingswet, de gemeenteraad voldoende comfort bieden om kaders mee te geven voor het beleid voor hoogbouw en verdichting. Om deze reden is besloten een kaderstellende Nota van Uitgangspunten (NvU) op te stellen, die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De aanpak voor het beleid rond hoogbouw en verdichting bestaat daarom uit twee delen:

- Deel 1: het opstellen van een kaderstellende NvU waarin een visie op hoofdlijnen wordt beschreven met betrekking tot hoogbouw- en verdichtingsopgaven. Er is veel ruimte voor een uitgebreid participatieproces, dat in dit document wordt toegelicht en als voorstel wordt gepresenteerd aan de raad in een beeldvormende raadsvergadering op 12 juni 2025. Deze vergadering zien we nadrukkelijk als een eerste ophaalmoment, waarin we de raad bevragen op wat zij belangrijk vindt en wil meegeven met betrekking tot hoogbouw en verdichting.

De gemeenteraad stelt de NvU vast in november 2025 en besluit dan ook of deel 2 door het college van burgemeester en wethouders mag worden uitgewerkt in de paragrafen hoogbouw en verdichting.

- Deel 2: het beleid voor hoogbouw en verdichting wordt verder uitgewerkt op basis van de vastgestelde NvU. Daarbij ligt er een opgave om de beleidsvorming te verankeren binnen het instrumentarium van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om twee afzonderlijke paragrafen binnen een van de gemeentelijke programma's – bijvoorbeeld het programma Ruimte. De op te leveren producten betreffen dan ook twee volledige paragrafen: hoogbouw en verdichting.

Startpunt van ons denken

Het DNA van de stad versterken

Wat gezien wordt als hoogbouw hangt van de context af. In het historische Muiden is vier lagen hoogbouw, in Rotterdam is hoogbouw boven de zeventig meter. Wat is hoogbouw in de Zutphense context? Hoogbouw en verdichting vraagt om een duidelijke visie op de kwaliteiten van de stad en hoe die met verdichting kunnen worden versterkt. Zutphen heeft een eigen DNA als compacte stad in het rijke landschap. De historische binnenstad, het IJsselfront, Noorderhaven, de kern van Warnsveld, de nieuwere wijken Zuidwijken en Leesten: zij hebben elk een eigen identiteit die vraagt om een specifieke aanpak bij hoogbouw en verdichting. De gebiedsindeling van de omgevingsvisie vormt het vertrekpunt om te komen tot een gebiedsspecifieke aanpak.

Rechtvaardige hoogbouw en verdichting

We gaan op zoek naar manieren waarop hoogbouw en verdichting bijdragen aan de identiteit van de stad én willen we zorgen voor een goede verdeling van de lusten en de lasten. We geven dat de werktitel *rechtvaardige hoogbouw en verdichting*.

Rechtvaardige verdichting gaat in ons beeld over:

- Niet afwentelen: voorkomen dat door hoogbouw of verdichting ongewenste effecten hebben op de omgeving, de openbare ruimte of elders in de stad;
- Oog voor identiteit en erfgoed: verdichting draagt bij aan de stad met oog voor de geschiedenis en de identiteit. Dat kan ook met een eigenzinnige toevoeging of contrast. Erfgoed is niet alleen fysiek, maar kan landschappelijk of immaterieel zijn.
- Verdelen van de kosten: hoger bouwen is duurder, maar dat betekent niet dat hoogbouw alleen voor het hogere segment is. Klassiek zijn de hoogste woningen met het beste uitzicht de dure woningen en zitten de sociale woningen aan de schaduwzijde. Kan dat ook anders?
- Sociale samenhang: boven de vierde verdieping krijg je niet meer echt mee wat er op straat gebeurt en ben je minder betrokken bij het dagelijks leven en de stad. Belangrijke opgave is om nieuwe bewoners deel uit te laten maken van de buurt.

- Met de omgeving: verdichten in de bestaande stad is complex en geeft overlast. Het is van belang direct omwonenden mee te nemen in het ontwikkelproces en de meerwaarde van het project voor de buurt te vinden.

Verdichting is meer dan massa alleen

In onze visie gaat hoogbouw en verdichting niet alleen over de massa, maar vooral over de impact op straat en omgeving: een passende stedelijke plint, schaduw en wind, stedelijk programma en collectiviteit, goede overgangen gebouw-straat. Een goede begane grond maken met een kleine footprint is één van de essentiële onderdelen: hoe pas je auto- en fietsparkeren in, hoe programmeer je de plint zo dat die een bijdrage levert aan de stedelijke omgeving, hoe zorg je voor energieopwekking (klein dak = weinig zonnepanelen). Een goede ruimtelijke inpassing heeft effect op de directe context.

Niet alleen hoogte, maar ook massa is van groot belang voor de verschijningsvorm. Typologisch zijn er grote verschillen, afhankelijk van het programma: een kantoorgebouw vraagt om grote vloeren en is breed, een woontoren is ranker. Een flinke bedrijfshal of een theater met toneeltoren zijn ook uitingen van hoogbouw. Ten opzichte van de visie uit 2000, die zich vooral richtte op het stadssilhouet, zijn de thema's dus aanzienlijk toegenomen. De hoogbouw- en verdichtingsvisie vraagt daarom een bredere aanpak.

Participatieaanpak

De participatie vormt het fundament voor onze aanpak. We hebben veel ervaring met participatie en werken soms samen met specialistische bureaus, met name als de sociale opgave complex is. In dit voorstel pakken we de participatie in samenwerking met de gemeente op. Dit doen we omdat we de inhoudelijke planvorming en participatieproces sterk willen verweven en informatie uit de eerste hand willen ophalen. Zo kunnen we alle nuances goed meenemen in de inhoudelijke uitwerking. We willen met een laagdrempelige en directe aanpak vanaf aanvang, eigenaarschap en betrokkenheid stadsbreed organiseren. Onze ervaring is dat bij een gemeente van deze omvang het bestuur en de raad betrokken en benaderbaar zijn; daarom betrekken we ook hen in onze laagdrempelige aanpak. Al bij aanvang doen we een oproep en open uitnodiging aan iedereen, dus ook aan de raad, om mee te doen. Gedurende het hele proces wordt de stad open geïnformeerd via de gemeentelijke onlinekanalen.

In drie processtappen gaan we van grof (breed verkennend wat er speelt) naar fijn (wat belangrijk en leidend is). Met verschillende participatiemiddelen betrekken we niet alleen de stad, maar ook het bestuur, de raad, belangengroepen en de gemeentelijke organisatie, inclusief de Erfgoedadviesraad.

1. **De stadsschouw (medio juni - begin juli):** Het brede perspectief halen we op via de stadsschouw met een aansluitend rondetafelgesprek. De stadsschouw is een wandeling door de wijk met betrokken partijen. Door met elkaar te wandelen en samen te kijken, ga je op een informele manier het gesprek aan en komen de dilemma's naar boven.

We vragen een aantal betrokkenen om ter plekke toe te lichten wat er speelt en ons mee te nemen in hun perspectief. Per wijk zullen de stakeholders verschillen, en zo komen we tot een gemengde groep van ambtenaren, belangengroepen, bewoners, ondernemers en desgewenst ook raadsleden.

Naast specifieke uitnodigingen om tot een gemengde groep te komen, is de schouw open voor iedereen die zich betrokken voelt. Via de online kanalen van de gemeente, de (wijk)kranten en via wijkregisseurs en andere partners in de stad proberen we een brede doelgroep te benaderen.

We stellen voor om de gebiedsgerichte uitwerkingen uit de Omgevingsvisie als basis te nemen voor de schouw. Deze gebiedsindeling is passend, omdat het eenheden zijn met verschillende ruimtelijke kenmerken, en daarmee ook andere kansen en opgaven voor verdichting en hoogbouw met zich meebrengen. Met deze aanpak komen we tot maatwerk.

2. **Ambtelijk atelier (eind augustus- begin september):** de informatie uit de stadsschouwen vertalen we naar de eerste hoofdlijnen van de *visie op verdichting en hoogbouw* en dilemma's. De vragen 'Wat is hoogbouw in Zutphen?' en 'Hoe kunnen we de kwaliteiten van Zutphen vergroten met hoogbouw en verdichting?' vragen om breed gedragen antwoorden. We stellen twee uitwisselingen voor om deze vragen te beantwoorden: eerst in een ambtelijk atelier en daarna in een stadsdebat.

3. **Het jongerendebat en het stadsdebat (17 september):**

In het stadsdebat gaan we met de stad in gesprek. Dat doen we aan de hand van prikkelende stellingen en een inleidende presentatie die richting geeft aan het debat. We overwegen om enkele betrokken bewoners of ondernemers uit te nodigen om hun visie te delen. Denk aan een vertegenwoordiger van een erfgoedvereniging of een ondernemer uit het centrum van Warnsveld. Daarnaast nodigen we specialisten uit, zoals vertegenwoordigers van de Erfgoedraad en actieve architecten uit de stad. Zo brengen we de veelstemmigheid goed naar voren.

Voorafgaand aan het stadsdebat organiseren we een jongerendebat. We willen jongeren en jongvolwassenen uit Zutphen nadrukkelijk een stem geven: zij zijn de toekomstige bewoners van de stad en hebben nu vaak moeite om een woning te vinden. Hoe kijken zij aan tegen verdichting en hoogbouw?

Een goede, onafhankelijke voorzitter is nodig om het gesprek in goede banen te leiden en iedereen aan het woord te laten. We vragen de wethouder om het stadsdebat te openen. Dit stemmen we graag vooraf af, zodat we de belangrijkste dilemma's kunnen benoemen.

Raadsleden worden expliciet uitgenodigd. Zij spelen een sleutelrol en kunnen tijdens het debat verschillende perspectieven horen en zo hun eigen standpunt aanscherpen. Voor mensen die liever niet het woord nemen, is er ook ruimte om op een laagdrempelige manier hun mening te geven – via posters, post-its of een ideeënbus. Afhankelijk van de opbrengst van het debat bekijken we of aanvullende gesprekken nodig zijn met specifieke belangengroepen om tot breed gedragen inzichten te komen.

Besluitvorming

We stellen de concept-Nota van Uitgangspunten samen met de gemeentelijke organisatie op en delen deze eerst met het college en daarna met de raad, via een informele raadsvergadering. Tijdens die raadsvergadering horen bewoners hoe er politiek naar wordt gekeken en waar de raad de nadruk op legt. Hierna wordt de concept-Nota van Uitgangspunten gereedgemaakt voor vaststelling door de raad.

Plan van aanpak

In het plan van aanpak geven we per stap aan hoe we de gemeentelijke organisatie, het bestuur (college en raad), (formele) belangengroepen en de stad betrekken bij de inhoudelijke planvorming. Zoals eerder benoemd sluiten we aan op de gebiedsindeling van de omgevingsvisie om te komen tot gebiedsspecifieke uitgangspunten.

Stap 1 Kennis en kunde van Zutphen (mei - juli 2025)

In deze stap gebruiken we de kennis en kunde van de stad (ambtelijk, bestuurlijk en maatschappelijk) om te komen tot een helder beeld van de identiteit van de verschillende delen van de stad en een passende verdichtingsvisie. Het belangrijkste middel daarvoor is de stadsschouw met aansluitend rondetafelgesprek.

Per wandeling zal het bereik verschillen: de binnenstad leidt ongetwijfeld tot veel deelnemers, de buitenwijk tot minder. Daar waar de animo lager is, kunnen we de ruimte benutten en extra inzet plegen om doelgroepen, zoals jongeren die niet altijd op dit soort zaken afkomen, te betrekken.

We denken aan middelbare scholieren die door middel van een casusuitwerking hun ideeën over hoogbouw en verdichting kunnen laten zien. De uitkomsten kunnen we tijdens het stadsdebat delen (tentoonstellen) met de stad.

Nu de hoogbouw- en verdichtingsvisie de hele gemeente beslaat is het van belang om de verschillen tussen gebieden te duiden en in regels te vatten.

We denken aan de volgende gebieden en thema's:

1. Binnenstad en overgangsgebied: erfgoed en inbreiding in stedelijke setting; relatie met de huidige hoogbouwvisie.
2. Noorderhaven & overgangsgebied de Mars: nieuwe stedelijkheid (twee gebieden uit omgevingsvisie).
3. Noordveen, Waterkwartier, Zuidwijken en Leesten: transformatiekansen in naoorlogse wijken.
4. Warnsveld en de Hoven: erfgoed en inbreiding in dorpse setting.
5. Landschap: impact van het stadssilhouet.

We sluiten iedere stadsschouw af met een rondetafelgesprek op locatie. Daarin delen we de observaties en komen we tot een samenvatting wat de belangrijkste opgave is op het gebied van hoogbouw en verdichting. Welke kansen zien we voor verdichting? Hoe zien we hoogbouw in dit gebied? We werken met principes die aansluiten bij de opzet van het gebied, niet met concrete locaties. Denk bijvoorbeeld aan verdichten langs de rondweg en bij vernieuwing van scholen in de 70/80 wijk Zuidwijken; hoogbouw in de binnenstad kent

andere regels dan hoogbouw aan de IJssel. Het zou mooi zijn als de betrokken wethouder aansluit bij het rondetafelgesprek. De groepssamenstelling en organisatie doen we in samenwerking met de gemeente, zodat we (tijdig) met de juiste mensen in gesprek gaan en de goede locaties bezoeken.

Naast de stadsschouw doen we ook ons eigen onderzoek. Welke inspirerende hoogbouwvisies zijn er? Eindhoven heeft een verdichtingsvisie, wat is dat anders dan een hoogbouwvisie? Marlies de Nijs deed onderzoek naar Highrise op ooghoogte, Emiel Arends schreef het boek *Stad zonder hoogtevrees* over hoogbouw in Rotterdam. Dit onderzoek helpt ons om scherp te krijgen wat de ambities zijn die de basis vormen voor hoogbouw en verdichting in Zutphen. Deze inzichten benutten we voor de schouw en het rondetafelgesprek.

Stap 2 Dilemma's en dialoog (eind augustus – begin september 2025)

In stap 2 gaan we aan de slag met de hoofdlijnen van de visie. We verwachten dat daar een aantal dilemma's uit voortvloeien: in hoeverre is hoogbouw langs de IJssel geoorloofd? Wat is hoogbouw in de context van de dorpen? Is er ruimte voor verdichting in de naoorlogse woonwijken? Om helder te krijgen welke beleidsdiscussies er ambtelijk en bestuurlijk spelen, organiseren we een ambtelijk atelier. Met de experts van onder meer stedenbouw, erfgoed, wonen, openbare ruimte, grondzaken en vastgoed kijken we naar de belangrijkste dilemma's en kansen. Wat zijn de makkelijke verdichtingsopgaven en wat gaat daar goed? Wat zijn de lastige opgaven en waarom loopt het vast? Dit atelier helpt ons om de dilemma's voor het stadsdebat scherp te krijgen.

In een stadsdebat verkennen we via prikkelende stellingen de uitgangspunten en dilemma's. Onze inschatting is dat het stadsdebat het best in september kan plaatsvinden: een tijdige organisatie en voorbereiding zijn noodzakelijk, waaronder afstemming met het college.

In principe is het stadsdebat de plek waarin we alle partijen samenbrengen en horen. Toch kunnen we ons voorstellen dat er bepaalde groepen zijn die extra aandacht verdienen en waarmee een apart gesprek nodig is. Denk aan Platform woningzoekenden en de Jongerenraad, die anders kijken. Ook erfgoed (Zicht op Zutphen, het Wijnhuisfonds, Erfgoedadviesraad, Stichting Waardevol Warnsveld, Bond Heemschut) kan zich nadrukkelijk laten horen en heeft wellicht een eigen visie die meer ruimte nodig heeft. Daarbij moet niet worden vergeten dat Zutphen groter is dan de binnenstad en dat juist buiten de binnenstad mogelijk meer kansen liggen voor verdichting en hoogbouw.

Stap 3 Opstellen NvU (oktober – november 2025)

In stap 3 stellen we de Nota van Uitgangspunten op. Daarin moeten keuzes worden gemaakt: niet alles kan overal. Dit doen we in principe met het projectteam; zij lezen en schrijven mee. We bespreken de conceptnota met het college, zodat we zeker weten dat de gemaakte keuzes politiek worden gesteund. Vervolgens lijkt het ons een goed idee om de conceptnota te delen met de raad en de stad tijdens een informele raadsvergadering.

Overleg met het college en de raad – eventueel voorafgegaan door een voorbespreking met de wethouder – moet tijdig worden voorbereid en ingepland.