

Startnotitie Omgevingsprogramma gemeente Zutphen - Erfgoed

Datum: 18 maart 2025

Bestuurlijk opdrachtgever: Wethouder Cultuur en Erfgoed Sjoerd Wannet

Ambtelijk opdrachtgever: Teammanager RED Erik van der Laan

Ambtelijk opdrachtnemer: Eef Stoffels

Zaak 607349: Beleid opstelling Erfgoed

Zaak 871791: Bestuurlijke besluitvorming

Aanleiding voor een Erfgoedprogramma voor Zutphen

Zutphen, erfgoedstad bij uitstek, is toe aan actueel erfgoedbeleid. In de 'Omgevingsvisie gemeente Zutphen' (p. 70) spreekt de gemeenteraad de wens uit een Erfgoedprogramma op te stellen. De belangrijkste aanleiding is de invoering van de Erfgoedwet (2016) en de Omgevingswet (2024). Bovendien heeft het College in het coalitieakkoord 2022-2026 én in de Begroting 2023 het opstellen van erfgoedbeleid opgenomen. Deze startnotitie beschrijft hoe het Erfgoedprogramma Zutphen 2025 tot stand komt en wat het anders maakt dan een traditionele beleidsnota. Ook de (wettelijke) thema's, participatie en aanpak komen aan bod.

Het huidige erfgoedbeleid dateert uit 2013 en is verouderd. Dit beleid sluit niet meer aan op nieuwe wetgeving en draagt niet bij aan de actuele erfgoedopgaven en het veranderde instrumentarium van de Omgevingswet. De wetgeving en verschillende gemeentelijke visies en beleidsstukken bieden heldere kaders voor erfgoed om op voort te bouwen, zoals de Binnenstadvisie (2012), de Vesting van de Toekomst (2021) en Programma Binnenstad (2024); beleidsdocumenten gericht op het versterken van de (historische) kwaliteiten van de oude kern van Zutphen. Maar erfgoed is meer dan de binnenstad, de omgevingsvisie omschrijft de rol van erfgoed als volgt:

'Cultuurhistorie is ook in 2040 één van de belangrijkste dragers van eigenheid, omgevingskwaliteit, zelfbewustzijn, leefbaarheid en economische en toeristische aantrekkingskracht in de gemeente. Onze erfgoedwaarden zijn een intrinsiek onderdeel van de Zutphense identiteit. Ze vormen daarmee één van de belangrijke pijlers waarop we voortborduren en een ijkpunt voor toekomstige ontwikkelingen.'

Ook in het coalitieakkoord 2022-2026 staan concrete erfgoedambities waaronder:

- We helpen ondernemers en eigenaren met kennis, advies en subsidies om monumenten te onderhouden en gevels te verbeteren;
- We verkennen en wijzen nieuwe gemeentelijke monumenten aan;
- We maken bestaande overheidsgegevens en documentaties over monumenten toegankelijk via het erfgoedportaal op internet;
- We stimuleren innovatieve verduurzaming van monumenten. We helpen eigenaren met advies over het verduurzamen én het behoud van de monumentale waarden. We stemmen daarin af met overig duurzaamheidsbeleid;
- Met erfgoedpartners, stakeholders en bewoners brengen we de erfgoedwaarden van de gemeente in kaart;
- Ons cultureel erfgoed moeten we koesteren en we streven ernaar de verhalen die verbonden zijn met ons erfgoed, levend, zichtbaar en toegankelijk te maken door actief naar buiten te treden en de verbinding te zoeken met citymarketing, cultuurbeleid en toeristisch beleid. Daarnaast kan ons erfgoed bijdragen aan de soms grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan, zoals duurzaamheid, economie, bodem- en watersturend bouwen, toerisme en recreatie.

Waarom een Erfgoedprogramma?

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het wettelijk instrumentarium gewijzigd en zijn enkele nieuwe instrumenten ingevoerd, zoals het (omgevings)programma. Een programma, in de zin van de Omgevingswet, is een instrument voor beleidsontwikkeling, en vult het gat tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In de omgevingsvisie, die door de raad wordt vastgesteld, staan de kaders, die in het erfgoedprogramma verder uitgewerkt worden. Het vaststellen van het erfgoedprogramma is een bevoegdheid van het college, daarbij rekening houdend en in afstemming met de bevoegdheden van andere bestuursorganen, zoals de gemeenteraad. Wat maakt een programma anders dan een traditionele beleidsnota?

- Een omgevingsprogramma vult de ruimte tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan.
- Een concrete uitvoeringsparagraaf maakt onderdeel van het programma, waarin maatregelen worden opgenomen om de doelen van het beleid te realiseren.
- Dit resulteert in de inzet van een instrumentarium, zoals concrete regels voor het omgevingsplan die in het programma reeds zijn onderbouwd en gemotiveerd. Daarbij is aandacht voor de sturingsfilosofie, verantwoordelijkheden, organisatie en financiën.
- Het college kan in een omgevingsprogramma beleid uitwerken voor het doel tot ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en/ of behoud van de fysieke leefomgeving. Het (omgevings)programma is een flexibel instrument dat de overheid kan inzetten voor uitwerking, doorwerking of uitvoering van beleid.
- Niet de gemeenteraad maar het college stelt programma's vast en houdt daarbij rekening met de taken en bevoegdheden van de andere bestuursorganen zoals de gemeenteraad en stemt zonodig met deze andere bestuursorganen af (Omgevingswet art. 2.2).
- Er is nog meer aandacht voor het betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen is verplicht bij de voorbereiding van een programma. Het college mag zelf bepalen hoe hij invulling geeft aan die participatieverplichting. Op een vastgesteld programma is geen bezwaar en beroep mogelijk. Wel is een proces van inspraak en voorbereiding van vaststelling verplicht (afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Via inspraak tijdens de voorbereidingsfase kunnen belanghebbenden hun mening geven over richtlijnen en projecten in het omgevingsprogramma. Het college besluit zelf of en in welke mate ze deze meningen meeneemt.
- De Omgevingswet kent een heldere beleidscyclus waarbij evaluatie meer dan nu een rol krijgt. En dankzij deze doorlopende aanpak is het niet nodig steeds nieuwe beleidsdocumenten te maken, maar onderdelen zijn aan te passen zodra dat nodig is.

Dit nieuwe instrument vraagt om een brede kijk vanuit erfgoed in samenhang met andere beleidsvelden en een proactieve, open houding.

Doelstellingen van het Erfgoedprogramma

Het Erfgoedprogramma zet Zutphen landelijk op de kaart als erfgoedstad bij uitstek. Eén manier waarop we dit doen is door verder te werken aan Zutphen als erfgoedlaboratorium. Zo pakt de stad nog beter haar erfgoed-educatierol voor de regio en kunnen we erfgoedmakers en onderzoekers aan de stad verbinden.

Dienstverlening en transparantie

Binnen de gemeente hebben we dienstverlening en maatwerk in een hoog vaandel staan. De omgang met erfgoed is ook vaak maatwerk. Tegelijkertijd streeft het college naar een snellere doorlooptijd van de afhandeling van (vergunning)aanvragen. Dat betekent dat de kaders en processen helder en transparant moeten zijn, zodat inwoners en initiatiefnemers snel geholpen kunnen worden en keuzes inzichtelijk en uit te leggen zijn. Naast maatwerk betekent een goede omgang met erfgoed een integrale benadering van ruimtelijke en maatschappelijk opgaven. Ook dit vraagt van de organisatie heldere werkprocessen, bijvoorbeeld in de vorm van een routekaart van initiatief tot realisatie. Kortom: er wordt een beweging in gang gezet van maatwerk naar meer beleidsregels.

Kaders

Het Erfgoedprogramma geeft antwoord op en invulling aan opdrachten en vraagstukken die zijn vastgelegd in diverse beleidsstukken, die tevens tegen het licht worden gehouden op de doelmatigheid, waarna deze waar nodig worden herijkt en aangevuld. Landelijke wetgeving zoals het Verdrag van Faro en de Omgevingswet vragen om een integrale en participatieve aanpak bij het maken van een Erfgoedprogramma. Met zo'n aanpak zorgen we ervoor dat de ambities en uitdagingen op verschillende beleidsterreinen (welzijn, economie, cultuur, duurzaamheid etc.) kunnen worden afgewogen en verwezenlijkt.

Zutphen als Erfgoedlaboratorium

Het Erfgoedprogramma Zutphen geeft samenhangend en actueel beleid gericht op de wettelijke taken én stuurt op een optimale samenwerking van de teams Archeologie, Regionaal Archief Zutphen en RED, het Erfgoedcentrum en Musea Zutphen. Ieder draagt met zijn eigen opdracht, expertise, collectie, kennis en diensten bij aan behoud en ontwikkeling van Zutphens erfgoed en aan een sterke profilering van het verhaal van Zutphen: de historische binnenstad, de kernen daarbuiten, Warnsveld, het buitengebied en de IJssel.

Als onderdeel van de te nemen maatregelen in de uitvoeringsparagraaf van het programma, geeft het college specifieke richtlijnen voor het behalen van de doelstellingen van het Erfgoedprogramma mee. Zo is de inzet dat Zutphen nationaal op de kaart wordt gezet als erfgoedstad bij uitstek, wordt "Zutphen als erfgoedlaboratorium" verder uitgewerkt en wordt erfgoed toegankelijker.

Van bescherming naar een integrale benadering van erfgoed

Waar de nadruk de afgelopen decennia binnen erfgoedzorg lag op bescherming en behoud, richten we ons nu op een integrale en brede aanpak. Erfgoed wordt als waarde en ontwerpprincipe in de gehele omgevingscyclus meegenomen en de Zutphense praktijk "beleefbaar behoud" aangepast aan deze tijd. Het positioneren van erfgoed binnen de overige maatschappelijke opgaven en beleidsterreinen, is een integrale opgave.

Het verbrede erfgoedbeleid dat een plek krijgt in het Erfgoedprogramma richt zich op drie taakvelden:

- **Beschermen** van waardevolle gebouwen, vindplaatsen, verhalen, collecties etc.
- **Benutten** van erfgoed binnen de overige maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw (erfgoedinclusief ontwikkelen), klimaat, CO2-reductie, circulaire economie en sociaal domein
- **Beleven** van erfgoed door het verhalen, collecties, waarden op te halen, te delen, uit te dragen en in co-creatie te komen tot nieuwe verhalen (erfgoedlab).

GEMEENTE ZUTPHEN

—

De punten van de driehoek hebben allemaal met elkaar te maken en dragen bij aan breedgedragen en uitvoerbaar erfgoedbeleid.

Het beschermen, beleven en benutten van erfgoed brengt uitdagende spanningsvelden met zich mee. In de ruimte: de verschillende (maatschappelijke) opgaven drukken allemaal op dezelfde ruimte, en in de ideeënwereld: wiens verhaal vertel je op welke wijze? Door een integrale benadering en in nauwe samenwerking met de overige (ruimtelijke) beleidsterreinen en het gehele erfgoedveld, formuleren we antwoorden en oplossingen op deze terreinen. Om inwoners te horen over welke waarden zij belangrijk vinden, betrekken we de wijken. Een aanzet is opgenomen als bijlage bij deze startnotitie.

GEMEENTE ZUTPHEN

—

Het resultaat

Het Erfgoedprogramma wordt een transparant kader voor en geeft richting aan hoe we wensen om te gaan met erfgoed als onderdeel van ruimtelijke en sociale vraagstukken en hoe inwoners en andere belanghebbenden daarbij betrokken zijn.

In het programma komt een uitvoeringsplan waarin prioriteiten worden opgenomen. Het gaat daarbij om onder meer een afwegingskader en routekaart die bijdragen aan het integraal werken.

Ook maken we een aanzet om voor elke wijk een wijkbiografie te maken die ontsloten kan worden via het Digitale Stelsel Omgevingswet en er komen concrete maatregelen in voor de komende jaren die zo nodig juridisch verankerd worden in het omgevingsplan.

Risicoanalyse

Momenteel onderzoeken we hoe een omgevingsprogramma eruit moet of mag zien en hoe het 'Omgevingswetproof' ontsloten moet worden. Dit is nieuw voor elke gemeente. De implementatie van het Erfgoedprogramma is dus afhankelijk van de voortgang van die zoektocht.

Een integrale en participatieve aanpak maakt het proces afhankelijk van de inzet en planning van anderen.

Door te werken in kleine groepen met elk een eigen betrokkenheid en overlegfrequentie moet dit lukken en zo blijven we aangehaakt bij elkaar. We werken met een gefaseerde planning.

Planning



Om te komen tot het Erfgoedprogramma doorlopen we de volgende fasen:

Fase 0 Initiatieffase en bestuurlijke opdracht

- Resultaat: goedgekeurde startnotitie door het college
- Ophalen input vanuit de raad op programma-inhoud en (participatie-)proces
- Gereed maart 2025

Fase 1 Programmavorming en participatie

- Resultaat: ontwerp-programma, raadsinformatiemoment
- Ontwerpprogramma ligt ter inzage voor zienswijzen (6 weken)
- Gereed Q3 2025

Fase 2 Besluitvorming

- Resultaat: vastgesteld Erfgoedprogramma
- Gereed: Q4 2025

Fase 3 Uitvoeringsfase: implementatie

- Resultaat: een realistisch uitvoeringsprogramma om de ambities in het Erfgoedprogramma binnen tijd en middelen te kunnen realiseren
- Vanaf Q4 2025

Fase 4 Terugkoppeling

- Evaluatie in 2027. Op basis van een evaluatie met de stakeholders en inwoners herijken we in 2027 onze ambities en doelen.

Participatie

Bij de totstandkoming van het Erfgoedprogramma worden niet alleen college en raad betrokken maar nadrukkelijk ook (jonge) inwoners die we als gemeentelijke organisatie doorgaans niet (vaak) horen over erfgoed.

In het Participatieplan dat bij dit startdocument hoort worden de kaders, doelstellingen en doelgroepen (stakeholders) in kaart gebracht en uitgewerkt. Hierbij worden, onder meer aan de hand van de participatieladder, vooraf kaders meegegeven, zodat voor iedereen duidelijk is over welke onderwerpen en op welke wijze kan worden meegedacht, ontworpen dan wel beslist.

Interne participatie

Voor de interne participatie gaan we in gesprek met collega's van allerlei vakgebieden. Erfgoed heeft raakvlakken en overlappings met veel domeinen omdat het een alom vertegenwoordigd deel is van de fysieke leefomgeving en omdat het over mensen en maatschappij gaat. We zoeken tijdens één op één overleggen met steeds dezelfde opbouw met collega's naar die raakvlakken en we bespreken werkprocessen en ambities. Het voordeel van deze aanpak is dat er ook meteen nieuwe verbindingen ontstaan die leiden tot meer betrokkenheid en kortere lijnen.

Verhalen van inwoners over de wijken en buurten

Bewonersparticipatie voor het Erfgoedprogramma vraagt een nieuwe benadering. In de geest van de nieuwe Omgevingswet en specifiek voor erfgoed van het Verdrag van Faro, worden inwoners meer betrokken bij erfgoed. Waar eerder het beschermen van het fysieke erfgoed centraal stond, gaat het nu ook over de relatie van de mens tot dit erfgoed en verhalen van de plek. Participatie is op deze manier niet alleen een middel om tot nieuw beleid te komen, het is ook een doel op zich.

Het 'Kader Samenwerken aan een sterk Zutphen' uit 2024 geeft de uitgangspunten voor participatie voor het Erfgoedprogramma. We sluiten aan bij de uitgangspunten:

1. Meer mensen doen mee.
2. Participatie op maat
3. Vertrouwen, lef en samen leren.

Om te onderzoeken hoe we deze uitgangspunten kunnen inzetten, gaan we tijdens het maken van het Erfgoedprogramma op zoek naar erfgoedgemeenschappen. Dit zijn groepen mensen die zich (wellicht onbewust) met erfgoedwaarden bezighouden, zoals onderzoek en behoud oude ambachten, het kweken van oude appelsoorten, het verzamelen van ansichtkaarten van de buurt etc. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed deed dit in Gouda en telde 100 erfgoedgemeenschappen.

We voeren gesprekken met inwoners van de wijken van Zutphen en Warnsveld om antwoorden te vinden op vragen als:

- Welke verhalen geven betekenis aan je omgeving en vind je van belang om door te geven aan toekomstige generaties?
- Welke plekken van betekenis vind jij het behouden waard (en moeten een plek krijgen in de wijkbiografie)?
- Waar neem je je familie mee naar toe als ze op bezoek komt?
- Hoe willen jullie de komende 10 jaar omgaan met deze plek?
- Wat kan de gemeentelijke organisatie doen om jullie te faciliteren?

We leggen stippen op de kaart vast ('plekken van betekenis') en destilleren verhaallijnen over de ontwikkeling en eigenheid van de plek. Deze krijgen een plek in de wijkbiografieën. We evalueren of deze aanpak werkt om inwoners te betrekken bij het gemeentelijk beleid.