VOORBLAD

ONTWERP
RAADSVOORSTEL

zaaknummer: 1313919

Onderwerp:	Kadernota voor Omgevingsprogramma gemeente Zutphen - Erfgoed 2026
Programma:	2. Wonen en leefbaarheid

Gemeenteraad:	Oordeelsvormend	
Portefeuillehouder:	Sjoerd Wannet	
Inlichtingen bij:	Ravenswaaij, Marlies van	
	Telefoonnummer: 14 0575	E-mailadres: info@zutphen.nl

Soort bevoegdheid:	Kaderstellend
Beleidsvrijheid:	Ruim
Programmabegrotingswijziging:	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:
bijgaande Kadernota voor het Omgevingsprogramma gemeente Zutphen-Erfgoed 2026 vast te stellen, met als belangrijkste ambities:

- doorontwikkelen van het Erfgoedlaboratorium;
- Zutphen positioneren als erfgoedhoofdstad van Gelderland;
- erfgoed aan de basis plaatsen van ruimtelijke ontwikkelingen;
- erfgoed optimaal benutten;
- via gebiedsbiografieën niet-beschermd erfgoed inventariseren;
- bouwhistorische informatie vastleggen bij aanpassingen aan een gebouw.

TOELICHTING

Inleiding
Voor het eerst ontwikkelt het gemeentebestuur van Zutphen integraal erfgoedbeleid voor de verschillende disciplines: archeologie, archief, monumentenzorg en musea. Vanwege gecombineerde wettelijke kaders is integraal beleid wenselijk en noodzakelijk.

In Nederland hebben momenteel drie wetten betrekking op de omgang met erfgoed: de Erfgoedwet, de Omgevingswet en de Archiefwet. In 2016 trad de Erfgoedwet in werking, met regelgeving gericht op musea, monumenten en archeologie. Monumenten en archeologie maken ook deel uit van de Omgevingswet (vastgesteld in 2024). In 2025 werd de nieuwe Archiefwet aangenomen.

In het voorjaar van 2025 is de Omgevingsvisie gemeente Zutphen door de gemeenteraad vastgesteld. In de Omgevingsvisie staat dat de gemeente Zutphen een omgevingsprogramma voor erfgoed maakt. Een omgevingsprogramma is een nieuw beleidsinstrument onder de Omgevingswet waarvan de bevoegdheid tot vaststelling bij ons als college ligt. Wij leggen als college enkele specifieke ambities op het gebied van erfgoedbeleid voor aan de raad om deze nader af te stemmen. Dat gebeurt via bijgaande Kadernota voor het Erfgoedprogramma, getiteld ‘Het verhaal van Zutphen en Warnsveld is van ons allemaal’.

Na vaststelling van de Kadernota voor het omgevingsprogramma gemeente Zutphen-Erfgoed 2026 ‘Het verhaal van Zutphen en Warnsveld is van ons allemaal’ door de gemeenteraad worden de ambities verder uitgewerkt in het Erfgoedprogramma, inclusief een uitvoeringsagenda. Dat programma stellen wij als college naar verwachting begin 2027 vast.

Beoogd effect
De Kadernota geeft richting aan de ambities van de gemeente Zutphen op het gebied van erfgoedbeleid. Deze ambities worden na vaststelling van de Kadernota uitgewerkt in het Erfgoedprogramma.

Argumenten
1.1 De Kadernota voor het Erfgoedprogramma sluit aan bij de werkwijze onder de Omgevingswet.
Door het nieuwe erfgoedbeleid te ontwikkelen als thematisch omgevingsprogramma, sluiten we aan bij de beleidscyclus die hoort bij de Omgevingswet. Daarmee staat erfgoedbeleid niet op zichzelf maar krijgen we de kans om erfgoed integraal te benaderen bij ontwikkelingen in het ruimtelijke domein.

Beleidsinstrumenten onder de Omgevingswet zijn er op drie niveaus:
- de omgevingsvisie, vastgesteld door de gemeenteraad;
- thematische en gebiedsgerichte omgevingsprogramma’s met uitgewerkt beleid per onderwerp, vast te stellen door het college van burgemeester en wethouders;
- het omgevingsplan met daarin regels en richtlijnen, vast te stellen door de gemeenteraad.

Een Kadernota is geen instrument onder de Omgevingswet, maar wordt na vaststelling van de omgevingsvisie in veel gemeentes ingezet om kaders en ambities af te stemmen tussen het college en de gemeenteraad voordat het college dit uitwerkt in een omgevingsprogramma.

1.2 In de Kadernota wordt uitgegaan van de driehoek Beleven-Benutten-Beschermen als gemeentelijke taakvelden voor erfgoed.
We onderscheiden drie gemeentelijke taakvelden op het gebied van erfgoed, die zowel wettelijke taken als gemeentelijke ambities omvatten: erfgoed beleven, benutten en beschermen. Door de integrale benadering van erfgoed wordt de driehoek geladen en krijgt elk van de onderdelen de bij onze gemeente best passende invulling. De drie taakvelden hebben invloed op elkaar en versterken elkaar. Op deze manier wordt het mogelijk om lokale accenten te leggen in de beleidsvorming en aan te sluiten bij verschillende opgaven.

1.3 De Kadernota maakt doorontwikkeling van het Erfgoedlaboratorium mogelijk.
In de afgelopen jaren heeft de gemeente Zutphen zich ontwikkeld tot Erfgoedlaboratorium. Zutphen is dankzij een levendige onderzoeksagenda een centrum geworden voor onderzoek, kennisdeling en samenwerking, waar iedereen welkom en uitgenodigd is om op innovatieve wijze historisch onderzoek te doen.

Dat vraagt om zoveel mogelijk rechtenvrij ontsloten bronnen en om het verstevigen en uitbreiden van samenwerkingsverbanden met onderwijsinstellingen en andere plekken waar onderzoekers zijn. Het is onze ambitie om het erfgoedlaboratorium pro-actiever in te zetten en uit te breiden naar wat minder bekende erfgoedplekken en -verhalen.

1.4 We leggen de ambitie vast om Zutphen op de kaart te zetten als erfgoedhoofdstad van Gelderland.
De gemeente Zutphen is al enkele jaren bezig om een spilfunctie te vervullen in het verhaal van Gelderland en als regionaal kenniscentrum. Onze gemeente heeft alles in zich om zich verder te ontwikkelen tot erfgoedhoofdstad van Gelderland: het zichtbare en beleefbare erfgoed is overal in de gemeente te vinden en heeft een bovenlokale inhoud, aanpak en uitstraling. We willen het Zutphense, Warnsveldse én het Gelderse verhaal vanuit Zutphen nog meer op de kaart zetten: lokaal, regionaal en nationaal. Daarmee wordt de gemeente Zutphen een vanzelfsprekende bestemming voor iedereen die geïnteresseerd is in Gelderse geschiedenis, cultuur en identiteit.
Niet alleen de erfgoedinhoud is voorbeeldstellend voor Gelderland, maar ook de werkwijze van de erfgoeddisciplines. Deze onderscheidt zich door interdisciplinair onderzoek en advies en het op uiteenlopende manieren toegankelijk en beleefbaar maken van het erfgoed. We willen deze deskundigheid actief inzetten in de regio, ook buiten de gemeentegrenzen.

1.5 In lijn met de Omgevingsvisie kiezen we voor erfgoedinclusief ontwikkelen.
Wie het verhaal van een plek kent, kan daaraan inspiratie ontlenen voor toekomstige ontwikkelingen op of rond die plek. Daarmee gaan we verder dan alleen het beschermen van erfgoed en de wettelijke verplichtingen die daarbij horen. Erfgoed zien we niet als hinder, maar als kans bij ruimtelijke ontwikkelingen.
In de Omgevingsvisie hebben wij als gemeente Zutphen er nadrukkelijk voor gekozen om het erfgoedperspectief steeds vanaf het begin in te zetten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Om erfgoed vanaf de start mee te kunnen nemen in ruimtelijke initiatieven, is het nodig dat kennis van en over erfgoedwaarden en -plekken wordt vergroot en gedeeld. We willen van alle wijken of buurten een gebiedsbiografie opstellen en daarmee verhalen over waardevolle plekken ophalen en vastleggen. Informatie en verhalen over het verleden zijn inspiratiebronnen voor de toekomst.

1.6 We benutten het erfgoed uit de gemeente Zutphen optimaal, vanuit samenhang met andere ontwikkelingen.
We willen een gemeente zijn waarin erfgoed actief benut wordt en ten dienste staat van de samenleving. We nodigen eigenaren en initiatiefnemers uit om met erfgoed aan de slag te gaan. Met inachtneming van de wet- en regelgeving denken we actief en stimulerend mee met nieuwe ontwikkelingen en initiatieven waarbij we erfgoed als bron van inspiratie voor de toekomst zien. We verbinden erfgoed aan wat er speelt in de samenleving en voorzien plannen en initiatieven snel van een handelingsperspectief.

1.7 In het Omgevingsplan wordt erfgoed beter ontsloten door geactualiseerde inventarisatie.
In 2032 moeten alle gemeenten hun Omgevingsplan hebben geactualiseerd. Het Omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld en is de (enige) opvolger van wat voorheen afzonderlijke bestemmingsplannen waren in een gemeente. Het is een nieuwe wettelijke taak onder de Omgevingswet om voor alle tijdslagen en alle deelgebieden binnen de gemeente de aanwezige erfgoedwaarden te analyseren en te publiceren via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In de gemeente Zutphen is een grote inventarisatieslag nodig.
We willen nadrukkelijk ook niet-beschermd erfgoed uit Zutphen, Warnsveld én de wijken en jonger erfgoed opnemen op deze waardenkaarten en waar mogelijk aanvullen met beeld- en ander archiefmateriaal.

1.8 Met meer aandacht voor bouwhistorie gaat er geen waardevolle informatie verloren.
De gemeente Zutphen beschikt als één van de weinige gemeenten in Nederland over afzonderlijke bouwhistorische professie. We willen bouwhistorische kennis uitbreiden, beter ontsluiten en onderzoeken of we voor bouwhistorisch onderzoek in het omgevingsplan dezelfde verplichtingen kunnen opnemen als voor archeologisch onderzoek. Zo kunnen eigenaren gebouwen blijven aanpassen aan de veranderende wensen en eisen van de tijd zonder dat bouwhistorische waarden en kennis verloren gaan.

Kanttekeningen
1.1 Door erfgoed enkel vanuit de ruimtelijke kant te benaderen, missen we erfgoedaspecten waarvoor ook beleidsontwikkeling nodig is.

Onder de Omgevingswet wordt erfgoed vanuit het ruimtelijke domein benaderd: onder de definitie vallen monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen en roerend en immaterieel erfgoed, voor zover (in het omgevingsplan) aan een locatie te verbinden.
Ook collecties in archieven en musea horen bij erfgoed, inclusief digitale ontsluiting van alle erfgoedbronnen. Wij kiezen er als gemeentebestuur daarom voor om in het Erfgoedprogramma integraal beleid te ontwikkelen, ook voor niet-locatiegebonden onderdelen van erfgoed.

1.2 Actuele ontwikkelingen maken integrale beleidsontwikkeling lastig.
Er zijn verschillende concrete ontwikkelingen in de gemeente Zutphen die mogelijk impact hebben op onderdelen uit het erfgoedbeleid. Te denken valt aan ontwikkelingen rondom de Canon van Gelderland en de herhuisvesting van de erfgoeddepots. Besluitvorming daarover is nog niet afgerond.
Inhoudelijk past elk van deze ontwikkelingen in één of meer van de ambities. Daarom kiezen we ervoor om de ambities nu breed te formuleren, zodat die in verschillende scenario's kunnen worden gerealiseerd.

1.3 De Kadernota betreft visie en ambities, nog geen concrete uitwerking.
In de Kadernota staan de ambities opgenomen met betrekking tot het Erfgoedprogramma. Na vaststelling van de Kadernota worden de afzonderlijke ambities in het Erfgoedprogramma verder uitgewerkt tot concrete resultaten. Deze uitwerking inclusief financiële consequenties wordt via de planning en control-cyclus aan de gemeenteraad voorgelegd om een integrale afweging te kunnen maken.

Financiën
De Kadernota bevat kaders en ambities voor het Erfgoedprogramma. Daarmee is het een kaderstellend, richtinggevend document dat de inhoudelijke beleidsvisie op erfgoed beschrijft. De Kadernota bevat om die reden geen financiële component.
De concrete uitwerking gebeurt in het Erfgoedprogramma, inclusief uitvoeringsagenda. In het Erfgoedprogramma hebben we zicht op de financiële consequenties van de uitwerking van de ambities.

Communicatie
De Kadernota is tot stand gekomen na een intensieve voorbereidingsperiode. Alle erfgoeddisciplines (archeologie, archief, monumenten, Musea Zutphen en het Erfgoedcentrum Zutphen) zijn meermaals gesproken. Zij hebben tussentijdse versies van het document meegelezen en daarop hun feedback gegeven. Via twee kennissessies en thematische gesprekken hebben collega's van andere taakvelden binnen de ambtelijke organisatie input gegeven.
In de zomer van 2025 zijn de wijken Noorderhaven en Waterkwartier bezocht om met inwoners in gesprek te gaan. Dat heeft een eerste verkenning opgeleverd van hoe inwoners betrokken kunnen worden bij het nieuwe beleid en hoe hun erfgoed daarin een plek kan krijgen. In de uitwerking van het Erfgoedprogramma krijgt de participatie in de wijken een vervolg.
In maart 2026 zijn de ambities uit de Kadernota besproken met de Erfgoedadviesraad (EAR) en in een participatiebijeenkomst met externe erfgoedpartners in de gemeente Zutphen. De reacties zijn verwerkt in de Kadernota. Van deze bijeenkomsten zijn afzonderlijke verslagen gemaakt. Deze zijn als bijlage bij dit raadsvoorstel gevoegd. Bespreking in het college van burgemeester en wethouders leidde tot het opnemen van een zesde ambitie: de grotere inzet op het benutten van erfgoed.

Alle input heeft geleid tot de Kadernota zoals die nu voorligt. De Kadernota wordt na vaststelling uitgewerkt in het Erfgoedprogramma. Het concept-Erfgoedprogramma wordt eind 2026 zes weken ter inzage gelegd.

Uitvoering
Na besluitvorming door de gemeenteraad over de Kadernota start de uitwerking ervan in het Erfgoedprogramma, dat wij als college vaststellen. Het Erfgoedprogramma wordt een integraal document. We gaan daarin verder dan de Omgevingswet voorschrijft: we nemen ook erfgoedbeleid op dat geen direct fysieke component heeft (zoals beleid gericht op de museale en archiefcollecties).
Het Erfgoedprogramma bevat straks ook een uitvoeringsagenda met concrete doelen, activiteiten, een planning en financiële gevolgen. Wij informeren de gemeenteraad dan over de inhoud en verzoeken de raad indien nodig via de planning en control-cyclus financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het Erfgoedprogramma.

Evaluatie

De Kadernota is de opmaat naar het Erfgoedprogramma. Het Erfgoedprogramma volgt de beleidscyclus van de Omgevingswet, die bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering, monitoring en terugkoppeling. We sluiten aan bij de cyclus van de Omgevingsvisie die periodiek wordt geëvalueerd (en herzien), in elk geval iedere vier jaar.

Bijlagen
1313919 - bijlage 1 - Kadernota voor Omgevingsprogramma gemeente Zutphen-Erfgoed 2026, ‘Het verhaal van Zutphen en Warnsveld is van ons allemaal’
1313919 - bijlage 2 - EAR 2026-099 Advies Kadernota Erfgoedprogramma (Erfgoedadviesraad)
1313919 - bijlage 3 - Participatieverslag bijeenkomst erfgoedorganisaties, 'Erfgoed à la Carte'
1313919 - bijlage 4 - Presentatie Kadernota Erfgoedprogramma

Stukken die ter inzage liggen

BESLUIT

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van DATUM met nummer 1313919;

gelet op artikel(en) 108 van de Gemeentewet en 3.4 van de Omgevingswet;

b e s l u i t:

bijgaande Kadernota voor het Omgevingsprogramma gemeente Zutphen-Erfgoed 2026 vast te stellen, met als belangrijkste ambities:

- doorontwikkelen van het Erfgoedlaboratorium;
- Zutphen positioneren als erfgoedhoofdstad van Gelderland;
- erfgoed aan de basis plaatsen van ruimtelijke ontwikkelingen;
- erfgoed optimaal benutten;
- via gebiedsbiografieën niet-beschermd erfgoed inventariseren;
- bouwhistorische informatie vastleggen bij aanpassingen aan een gebouw.

Aldus besloten in de openbare
vergadering van de raad van de gemeente
Zutphen, gehouden op:

De voorzitter, de griffier,