



ONTWERP RAADSVOORSTEL

zaaknummer: 670101

Onderwerp:	Ruimtelijke kaders Polsbroek Zutphen
Programma:	2. Wonen en leefbaarheid

Forum:	Oordeelsvormend	
Portefeuillehouder	Rick Verschure	
Inlichtingen bij:	Jongmans, Marcel	
	Tel: 06 814 25 827	E-mailadres: M.Jongmans@zutphen.nl

Soort bevoegdheid:	Budgetrecht
Beleidsvrijheid:	Ruim
Programmabegrotingswijziging:	Nee
Programmabegrotings- wijzigingsnummer:	

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:

het bijgaande kaderstellend visiedocument 'Ruimtelijke kaders Polsbroek Zutphen (april 2024)' vast te stellen.

Inleiding

Het coalitieakkoord “Natuurlijk betrokken, gelijk vooruit 2022 – 2026” is duidelijk: We willen dat Zutphen een aantrekkelijke, groene en toekomstgerichte gemeente is om te wonen. Daarbij voelt de coalitie de urgentie de woningnood in de gemeente aan te pakken. De regionale woondeals bieden hiervoor kansen om, op lokaal en regionaal niveau, meer betaalbare woningen te creëren. Het benutten van alle inbreidingslocaties is noodzakelijk om aan de grote woonopgave te voldoen. Veel inwoners van Zutphen willen naar de binnenstad om te wonen, winkelen en recreëren. Daarom is Polsbroek een aantrekkelijk gebied om extra wooncapaciteit te ontwikkelen en wil de gemeente hiermee tegemoetkomen aan de vraag van de eigen inwoners. Het is deze coalitie er dan ook veel aan gelegen om vol in te zetten op vergroening, klimaatadaptatie en de natuurwaarden van gemeente, dorp en buitengebied. Dit is van belang voor onze gezondheid en voor de leefbaarheid in onze gemeente. Dit raadsvoorstel beschrijft de ontwikkeling van het gebied Polsbroek welke naadloos past in de ambities van het coalitieakkoord.

Historische context

Toen één van de vastgoedeigenaren in de Polsbroekpassage in 2019 zijn plannen voorlegde aan de gemeente om winkels te transformeren naar woningen, hebben wij de volgende bestuursopdracht geformuleerd: ‘een hoogwaardige woningbouwopgave te realiseren om dit stadsgebied de opwaardering te geven die het nodig heeft enerzijds en anderzijds te voorzien in de vraag naar woningen. Daarbij heeft de gemeente een coördinerende rol.’ Dit omdat: ‘Zelf actief sturen per definitie lastig is vanwege het gebrek aan eigendom in het plangebied en het vooral onze taak is om de juiste partijen aan tafel te krijgen om een wenselijke ontwikkeling tot stand te brengen’.

In het huidige coalitieakkoord staat daarover dat we als gemeentelijke organisatie op een betrokken manier vooruit willen met inwoners, ondernemers en belangengroepen als samenwerkingspartners. Binnen de netwerksamenleving die we steeds meer worden, zoeken we actief de verbinding.

Begin 2023 is stedenbouwkundig adviseur BDP gevraagd om de ideeën samen te brengen in ruimtelijke kaders: een globale visie van de gemeente op de langere termijnontwikkeling van dit gebied. Met het document ‘Ruimtelijke kaders Polsbroek Zutphen’ krijgen direct omwonenden, inwoners, huidige eigenaren, ondernemers en potentiële initiatiefnemers in het gebied houvast over de ontwikkelrichting die de gemeente voor ogen heeft. Met het vaststellen van de kaders wordt een verdere gebiedsontwikkeling, op basis van de reeds vastgestelde bestuursopdracht zoals hierboven genoemd, mogelijk gemaakt.

Beoogd effect

Het geven van een opwaardering van dit stadsgebied die het nodig heeft en tegelijkertijd uitbreiden van de wooncapaciteit vanuit de noodzaak zoals vastgelegd in de woonopgave. Ook willen we tegemoet komen aan de vraag naar woningen vanuit de eigen inwoners en hun wens om te wonen in (de directe omgeving van) de binnenstad. Belangrijke speerpunten bij deze ontwikkeling zijn de inzet op (verdere) vergroening en klimaatadaptatie zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.

Argumenten

1.1 Het visiedocument geeft kaders voor een samenhangende ontwikkeling van het gebied Polsbroek

Het gemeentebestuur geeft, op basis van haar publieke verantwoordelijkheid, kaders voor de ontwikkeling van de binnenstad. Per deelgebied worden vervolgens, samen met omwonenden, inwoners, ondernemers, (vastgoed)eigenaren en andere belanghebbenden plannen uitgewerkt. Het visiedocument geeft voor Polsbroek dus de kaders voor de verdere ontwikkeling van het deelgebied als één van de aantrekkelijke poorten tot de binnenstad.

1.2 Het visiedocument past binnen en is afgestemd met de verschillende gemeentelijke visies en het programma Binnenstad

Door de afstemming met de andere visies en programma's in de gemeente zorgt het kaderstellend visiedocument ervoor dat de ontwikkelingen van Polsbroek niet op zichzelf staan, maar zich verhouden tot de 'ontwikkelthema's' (Historische schatkist, Rivierenstad, Stedelijke dynamiek) in de gemeente en de gebieden grenzend aan Polsbroek. De kaders voor de kwaliteit in het historisch stadshart zijn gebaseerd op:

- De concept-omgevingsvisie,
- De Binnenstadvisie uit 2012;
- De Horecavisie 2017;
- De visie Vesting van de Toekomst uit 2021
- Programma Binnenstad Zutphen 2024
- en het onderzoek Toekomstbeeld Binnenstad Zutphen uit 2022.

De kaders voor klimaat en natuur zijn daarnaast gebaseerd op:

- De Lokale Klimaatadaptatie Strategie 2024-2028;
- en het Biodiversiteitsplan Zutphen 2023.

De kaders voor de autoluwe binnenstad zijn gebaseerd op

- De Visie Mobiliteit in de Binnenstad uit 2018

Vooruitlopend op de parkeernota wordt geëxperimenteerd met een lagere parkeernorm vanwege de nabijheid van binnenstad en station.

Alle bovengenoemde documenten, met uitzondering van de concept-omgevingsvisie, zijn vastgesteld door de raad.

1.3 De kaders bieden ruimte voor andere ambities

Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de historie van het gebied en de positie van het park aan de Boompjeswal. Dit bolwerk had ooit de naam 'Bolwerk Dillenborch'. We onderzoeken de historische functie van het park en hoe we de naam op één of andere manier kunnen verbinden aan de toekomstige ontwikkelingen van het gebied.

1.4 De passend maximale bouwhoogte is afgewogen tegen verschillende belangen

In aanloop naar het opleveren van deze visie hebben we een viertal scenario's op het gebied van woningbouw uitgewerkt. Deze scenario's hebben we afgezet tegen de belangen, wensen en eisen van de verschillende partijen in het gebied.

In *het (1) Ambitieuus-Plus scenario* hebben we vier lagen plus dak als gemiddelde basishoogte en tot maximaal twaalf lagen plus dak voor twee bebouwingsaccenten. Dit levert in aantallen woningen uiteraard de grootste bijdrage aan de ambitie de woningvoorraad te vergroten. Nadeel van dit scenario is de aantasting van het historische beeld van de binnenstad van Zutphen, zoals de zichtlijnen en de verhoudingen tot bijvoorbeeld de torens in de binnenstad. Daarnaast is er een verwachte toename in het gebied van verkeersbewegingen en de parkeerdruk. Dit scenario biedt de ontwikkelaars de meest comfortabele, economische ruimte om te ontwikkelen. Dat kan extra bijdragen aan de gewenste opwaardering van het gebied. De bebouwingsaccenten zijn hier beiden twaalf hoog, terwijl in onderstaand scenario de accenten lager zijn.

In *het (2) Ambitieuze scenario** hebben we vier lagen plus dak als gemiddelde basishoogte, een bebouwingsaccent van zeven lagen plus dak en één van vijf lagen plus dak. De huidige bebouwing aan de oostelijke zijde van de Donkeresteeg is twee lagen plus dak. Dat vereist nieuwe bebouwing die start op maximaal drie lagen plus dak en die opwerkt naar een bebouwingsaccent van vijf lagen plus dak op de hoek van het bouwblok (deelgebied 4). Tegenover de bestaande bebouwing van de Martinetsingel start de nieuwe bebouwing met maximaal drie lagen plus dak en werkt op naar vier lagen plus dak. Aan de noordelijke hoek van dit bouwblok is een bebouwingsaccent van zeven lagen plus dak toegestaan. (deelgebied 2). Hierin houden we rekening met de uitgangspunten van de verschillende visies op de historische binnenstad, mits de vier lagen bebouwing een passende aansluiting vormt op de bestaande bebouwing (d.w.z. stapsgewijs) en een bijbehorend dakenlandschap kent.

In dit scenario worden nog steeds voldoende woningen toegevoegd aan de voorraad, wat aansluit bij de eerdergenoemde ambities van het programma. Dit scenario biedt de ontwikkelaars, anders dan het voorgaande scenario minder economische ruimte, maar meer dan de volgende twee scenario's.

In het (3) *Basis-Plus scenario* komt de bouw op een basishoogte vier lagen inclusief dak met een maximum van zeven lagen inclusief dak. Dit scenario ligt in lijn met de visie op de Binnenstad en de visie Vesting van de Toekomst. Het past ook binnen de zichtlijnen van de historische binnenstad. Minder woningen betekent ook minder verkeersbewegingen en parkeerdruk. Dit scenario biedt tegelijkertijd nog wel een gewenste toename van woningen. De ontwikkelaars hebben in dit model minder financiële speelruimte, maar dit scenario is nog steeds realistisch.

In het *Basisscenario* is de basishoogte ook vier lagen inclusief dak met een maximum van zes lagen inclusief dak. Het is duidelijk dat dit scenario het minst bijdraagt aan de realisatie van de gewenste hoogwaardige woningbouwopgave. De parkeerdruk en het aantal verkeersbewegingen is het laagst. Alle vier de scenario's hebben uiteraard in meer of mindere mate invloed op de directe leefomgeving van de direct omwonenden.

Gezien de verschillende belangen in het gebied en de argumenten aangedragen door:

- Inwoners;
- Direct omwonenden;
- Ondernemers;
- Initiatiefnemers/Ontwikkelaars;
- En de inhoudelijk experts vanuit de Gemeente Zutphen

en de urgentie om de wooncapaciteit te vergroten en daarmee te voldoen aan de wens van de inwoners, adviseren wij de raad te kiezen voor *het ambitieuze scenario*:

We adviseren deze keuze want:

- We dragen bij aan het toevoegen van hoogwaardige woningen aan onze woningvoorraad die zo gewenst zijn door de (toekomstige) inwoners van de gemeente;
- We leveren daarmee een actieve bijdrage passend binnen, de woondeal;
- We maken op deze wijze een ontwikkeling mogelijk die Polsbroek, op het gebied van openbare ruimte, kwalitatief zo hard nodig heeft;
- We behouden en versterken het groen in de stad en zetten in op klimaatadaptatie;
- We sluiten aan op de verschillende visies op de stad en leveren hiermee een actieve bijdrage aan het programma Binnenstad en
- We maken op deze manier de realisatie van een aantal, in het coalitieakkoord beschreven, ambities en actiepunten waar.

*Ons advies aan de raad is het *Ambitieuze scenario* wat verder uitgeschreven. Daar waar in de andere scenario's ook wordt gesproken over bouwaccenten, kunnen dezelfde locaties in acht worden genomen zoals beschreven in het Ambitieuze scenario alleen met andere hoogten.

1.5 De kaders zijn participatief tot stand gekomen

Vanaf het moment van vaststellen van de in dit voorstel genoemde bestuursopdracht heeft de gemeente een aantal stappen gezet in de communicatie en participatie in en rondom het gebied:

- Omwonenden en inwoners zijn vanaf het begin van het proces nadrukkelijk betrokken in de vorm van informatieavonden die vrij toegankelijk waren. Ook voor betrokken inwoners uit de stad. De bewoners van het gebied Polsbroek/Martinetsingel zijn steeds uitgenodigd per brief op huisadres bezorgd. De opkomst bij deze bijeenkomsten was groot: elke keer 80-100 aanwezigen. De bijeenkomsten vonden plaats op de volgende data, gekoppeld aan momenten waarop communicatie t.a.v. voortgang mogelijk was:

- o 15 september 2022: presentatie eerste schetsen ruimtelijk ontwikkelingskader met ruimte voor dialoog met bewoners;
- o 6 april 2023: presentatie eerste voorstellen ruimtelijk ontwikkelingskader met ruimte voor dialoog met bewoners en aansluitend een periode van 4 weken waarin bewoners mondeling en/of schriftelijk reacties konden geven op de voorstellen;
- o 5 maart 2024: Presentatie aangepaste voorstellen o.a. met verwerking (daar waar mogelijk) van ingediende reacties bewoners met ruimte voor dialoog en aankondiging van een reactietermijn van 4 weken; Opmerking:

deze laatste bewonersavond (5 maart 2024) is vanaf december 2023 voorbereid in nauwe samenwerking met een 6-tal bewoners van de Boompjeswal/Martinetsingel. Hiervoor hebben enkele vergaderingen met fysieke aanwezigheid plaatsgevonden en is meerdere malen telefonisch contact geweest met deze vertegenwoordigers.

o Op 23 januari 2024 vond een informatieavond plaats voor ondernemers, winkeliers en pandeigenaren van de Polsbroekpassage waarin de aangepaste voorstellen zijn gepresenteerd en besproken.

- Tussentijdse communicatie

- o Tussentijds zijn de bewoners via enkele brieven (ook geadresseerd op het huisadres) op de hoogte gebracht van ontwikkelingen in de planning en vooraankondiging van nieuwe bewonersavonden;

- o Op elk van de contactmomenten is aan de bewoners duidelijk inzicht gegeven in de mogelijkheden en momenten van participatie;

- o Met ondernemers zijn één op één gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn de ondernemers altijd welkom geweest op de bewonersavonden;

- o Er zijn meerdere afstemmingsmomenten geweest met de gemeente en belanggroepen als de bomenwerkgroep, de vogelwerkgroep Zutphen en Stichting Gilde Zutphen;

- o Om de belangen van de initiatiefnemers goed af te kunnen wegen, is er geregeld overleg gevoerd middels een zogeheten Stuurgroep Polsbroek, met OMA/Nijhuis en Ahold, de twee partijen met het meeste bezit in de omgeving en beiden met de wens te ontwikkelen.

- De volgende communicatiemiddelen zijn ingezet om hen continu op de hoogte te houden van de ontwikkelingen en voortgang:

- o Website gemeente Zutphen (meerdere pagina's op meerdere plaatsen op de website met inzicht in inhoud project, voorstellen, voortgang/planning en informatie over participatiemogelijkheden);

- o Artikelen in Gemeentepagina's in huis-aan-huisblad Contact;

- o Proactieve en reactieve informatievoorziening aan de pers (De Stentor, Contact, Omroep Gelderland) met daaruit voortvloeiend meerdere malen redactionele aandacht (zowel vanuit gemeentezijde als vanuit de bewoners),

- o Posts op social media.

Daarnaast zijn de verschillende visies, zoals genoemd in dit voorstel, ook in meer of mindere mate tot stand gekomen in overleg met betrokkenen in de gemeente Zutphen. Denk hierbij aan de participatie rondom de Omgevingsvisie. Maar ook het programma Binnenstad kent een grote participatieve component. Omdat dit kaderstellend document onderdeel is van deze visies, kan gesteld worden dat ook die input vanuit die programma's is meegenomen in dit door de raad vast te stellen document. Daarmee past het ook in een bestuurlijke lijn van door de raad vastgestelde visies.

De communicatie en participatie rondom het programma Binnenstad en de Omgevingsvisie vindt volgtijdelijk of parallel plaats met de opstart van Fase 2 in het gebied Polsbroek. De participatie volgend uit of op de Omgevingsvisie/programma Binnenstad kan van invloed zijn op het gebied Polsbroek en vice versa. Hierin zal altijd nadere afstemming plaatsvinden tussen de verschillende programma's en beleidsthema's.

Kanttekeningen

1.1 In een proces van het zorgvuldig afwegen van belangen en het samenbrengen van disciplines, waarbij je als gemeente niet sturend kan zijn, vraagt het verdere verloop van het gebiedsontwikkelingsproces een constante alertheid op rollen, taken en verantwoordelijkheden en het besef dat afspraak, afspraak is.

Dit betekent voor het vervolgproces dat:

- Ontwikkelaars dienen, in het kader van de nieuwe omgevingswet, participatief te ontwikkelen en daarmee is participatie een onderdeel van de beoordeling bij vergunningverlening. Dat betekent dat alle partijen, dus ook de gemeente, aparte participatietrajecten met en voor stakeholders in het gebied moeten organiseren;
- Er in Nederland tal van procedures en waarborgen zijn waar omwonenden, inwoners, ondernemers, stakeholders en ontwikkelaars op terug kunnen vallen.

Het is mogelijk dat deelnemers binnen de komende participatietrajecten hun individuele belangen in het overleg willen brengen. Deze individuele belangen worden verwezen naar de formeel/procedurele inspraakmogelijkheden bij besluitvorming over maatregelen.

Financiën

De raad heeft eerder budget toegekend, gekoppeld aan de in dit voorstel genoemde bestuursopdracht. Van daaruit is dit kaderstellend document één van de op te leveren producten. De vaststelling van het document vraagt in die zin dus geen aanvullende financiële middelen. Wel is het zo dat voor initiatieven die de gemeente zelf binnen het gebied ontwikkelt, zoals de mogelijke upgrade van het park aan de Boompjeswal, vragen om budget. Deze ontwikkelingen worden gefinancierd vanuit eerder toegekende budgetten en/of uit bronnen als rijk en- en provinciale subsidies of daar waar nodig middels zelfstandige voorstellen de raad worden voorgelegd.

Communicatie

In dit raadsvoorstel is bij argument 1.5 beschreven welke stappen er zijn genomen op het gebied van participatie en communicatie. Met de afronding van deze fase ontstaat de behoefte aan een nieuw communicatie- en participatieplan. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de gemeente, meer dan in de afgelopen fase het geval was, een meer coördinerende netwerkersrol krijgt. In de uitvoering bij de start van de volgende fase wordt ambtelijk zorg gedragen voor een communicatie- en participatieplan (zie uitvoering).

Uitvoering

Veel van de ontwikkelingen in het gebied liggen bij de initiatiefnemers als OMA/Nijhuis en Ahold. Zij zijn, met inachtneming van het kaderstellend document, aan zet. Daar waar de gemeente initiatiefnemer is, zoals bij de eventuele aanpak van het Boompjeswalpark, starten afzonderlijke trajecten die rekening houden met het vastgestelde kader.

Als gemeente houden we, als coördinator, focus op het feit dat we in Zutphen optimaal willen bouwen. Daarbij houden we rekening met de bouwhoogte in relatie tot de hoeveelheid woningen om zo tegemoet te komen aan de grote vraag naar woningen vanuit onze eigen inwoners met respect voor het unieke karakter van Zutphen.

Evaluatie

NVT

Bijlage(n) raad

670101 - Bijlage 1 - Ruimtelijke Kaders Polsbroek Zutphen 09-04-2024

Stukken die ter inzage liggen

BESLUIT



De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders met nummer 670101;

gelet op artikel(en) 186 e.v. van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

het bijgaande kaderstellend visiedocument 'Ruimtelijke kaders Polsbroek Zutphen (april 2024)' vast te stellen.

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

De voorzitter,

de griffier,