

Adviesnota aan Gemeente Zutphen naar aanleiding van de Kadernota Hoogbouw en
Verdichten – aangeboden door de VCOZ.

Houd Zutphen Relevant

**Groei, verdichting en hoogbouw in een
monumentale omgeving**



Houd Zutphen Relevant: Groei, verdichting en hoogbouw in een monumentale omgeving

1. Samenvatting

Zutphen staat aan de vooravond van een belangrijke keuze. De stad wil groeien van circa 48.500 naar 65.000 inwoners in 2040. **Die groei is geen vrijblijvende ambitie, maar een noodzakelijke stap** om Zutphen relevant, leefbaar en economisch krachtig te houden. De Vereniging Commercieel Onroerend Goed Zutphen (VCOZ) onderschrijft deze koers volledig. Zonder groei verliest de stad draagvlak voor voorzieningen, ondernemerschap en culturele vitaliteit.

De binnenstad is het kloppend hart van Zutphen. Zij vormt met haar winkels en horeca, samen met schouwburg, rechtbank, ziekenhuis, scholen, sportverenigingen en culturele instellingen een netwerk van stedelijke functies dat afhankelijk is van voldoende inwoners en bezoekers. Groei betekent daarom niet alleen meer woningen, maar ook meer leven, besteding en draagkracht.

De VCOZ ziet de toekomst van Zutphen gebouwd op drie pijlers: **ondernemerschap en bedrijfsleven, onderwijs en ontwikkeling, en jongeren, jongvolwassenen en starters** op de woon- en arbeidsmarkt. Juist deze groepen bepalen de vitaliteit van een stad en moeten in Zutphen meer ruimte en perspectief krijgen.

Omdat uitbreiding in het buitengebied beperkt en ongewenst is, zal groei binnen de bestaande stad moeten plaatsvinden. Verdichting is dus niet alleen wenselijk, maar ook onvermijdelijk – mits zorgvuldig uitgevoerd. De VCOZ onderschrijft de uitgangspunten van de kadernota *Verdichting en Hoogbouw*, waarin leesbaarheid, leefbaarheid en behoud van identiteit centraal staan.

De ambitie om met 16.500¹ inwoners te groeien vraagt om een forse woningbouwopgave. Met de nadruk op kleinere huishoudens – één- en tweepersoonswoningen – betekent dit de realisatie van circa 8.000 nieuwe woningen tot 2040. Dat is aanzienlijk meer dan eerdere ramingen van 5.000. Deze opgave vergt niet alleen ruimte, maar ook visie, samenwerking en tempo.

De historische binnenstad moet beschermd blijven tegen hoogbouw van de derde categorie (>25 meter). Hier is het erfgoed te waardevol en de ruimte beperkt. Verdichting kan wel door transformatie van niet-monumentaal en leegstaand vastgoed en toevoeging van kleinere appartementen. Rondom de binnenstad – bij de spoorzone, Polsbroek, Den Elterweg, Laan naar Eme en Kleine Omlegging – is wél ruimte voor stedelijke verdichting.

Zutphen mag daarbij meer lef tonen. De stad is behoudend in architectuur en stadsvernieuwing, wat kwaliteit waarborgt, maar vooruitgang remt. Groei biedt de kans om Zutphen te versterken – economisch, sociaal en ruimtelijk. **Groei is geen bedreiging, maar de sleutel tot de toekomst**, met verdichting als middel om de stad te laten meegroeien met haar tijd, mét behoud van identiteit.

¹ Het gaat hier nadrukkelijk om autonome groei, dus de groei van de bevolking binnen de huidige gemeentegrenzen. We zijn ervan op de hoogte dat er verkenningen zijn om samen te gaan met bijv. Brummen. Dat is een heel ander vraagstuk, dat buiten de scope van de kadernota en van de Omgevingsvisie valt. Overigens wordt de noodzaak om te groeien niet weggenomen door een gemeentefusie.

2. Inleiding

De gemeente Zutphen heeft (o.a. in de Omgevingsvisie) uitgesproken te willen groeien naar 65.000 inwoners in 2040. Die ambitie komt voort uit de behoefte om het voorzieningenniveau, de leefkwaliteit en de economische vitaliteit van de stad te behouden. Tegelijkertijd staat Zutphen voor de uitdaging om deze groei te realiseren binnen haar bestaande contouren, vanwege de wens om het omliggende landschap te beschermen.

In de maatschappelijke discussie over dit onderwerp is de nadrukkelijke behoefte uitgesproken om de omliggende groene gebieden niet 'vol te bouwen' maar te benutten voor natuur, recreatie en groen. De voorkeur om praktisch binnen de huidige bouwgrenzen te bouwen en niet in de breedte uit te breiden, noopt tot uitbreiding in de hoogte. Dat is de primaire aanleiding voor het thema 'hoogbouw en verdichting'. Overigens zijn wij van mening dat er – naast meer gestapelde bouw en verdichting van de gebouwde omgeving – nadrukkelijk aandacht moet komen voor natuur, recreatie en groen in en rondom de stad. Hierbij valt te denken aan (stads)parken, wandelgebieden en natuurzones.

De [Kadernota Verdichting en Hoogbouw](#) (link) beschrijft hoe de stad zorgvuldig kan omgaan met ruimte, hoogte en identiteit. De VCOZ, als vertegenwoordiger van eigenaren en ondernemers van commercieel vastgoed, draagt met deze adviesnota bij aan de verdere uitwerking van dat beleid. Ons doel is de gemeenteraad te voorzien van een helder en realistisch perspectief op hoe groei, verdichting en erfgoed samen kunnen gaan.

3. De noodzaak van groei

Zutphen bevindt zich op een kruispunt. Zonder groei verliest de stad aan betekenis in de regio. Economische en maatschappelijke vitaliteit hangen direct samen met de omvang en samenstelling van de bevolking.

- **Economisch draagvlak:** Een grotere bevolking betekent meer consumenten, meer lokale bestedingen en een breder draagvlak voor winkels, horeca en andere stedelijke functies.
- **Voorzieningenbehoud:** Instellingen zoals de rechtbank, het ziekenhuis, scholen, ouderenzorg, sportverenigingen en culturele voorzieningen kunnen alleen voortbestaan bij voldoende gebruik en financiering.
- **Regionale positie:** Zutphen vervult een centrumfunctie voor de omliggende gemeenten. Om die rol te behouden moet de stad groeien in inwoners, banen en voorzieningen. Daarnaast zijn bereikbaarheid (met OV én met de auto) en aantrekkelijkheid van essentieel belang.

Groei is dus niet alleen een wens, maar een noodzakelijke voorwaarde om de stedelijke functies die Zutphen nu heeft te kunnen behouden.

4. De binnenstad als hart van de stad

De binnenstad van Zutphen is niet alleen een monumentaal gebied, maar een belangrijke economische en maatschappelijke voorziening. Winkels, horeca, de schouwburg, musea, culturele instellingen en de vele evenementen trekken bezoekers uit de wijde regio.

Het functioneren van deze binnenstad hangt nauw samen met de omvang van het verzorgingsgebied. In de detailhandel hanteert men zogenaamde *catchment area*-grenzen: veel winkels en ketens vestigen zich pas in steden met een bepaald minimumaantal inwoners. Voorbeelden: - Supermarkten, drogisterijen en discountwinkels: ca. 50.000

inwoners. - Mode- en lifestyleketens: 75.000–100.000 inwoners. - Grotere formules en warenhuizen: >100.000 inwoners.

Zutphen bevindt zich met ruim 48.500 inwoners net onder de grens van de laagste drempel. Zonder groei neemt de kans toe dat winkels verdwijnen of zich niet langer willen vestigen. Dit is een trend die wij herkennen in de winkelstraat. Het vertrek van H&M, Vero Moda, Street One en Vodafone zijn recente voorbeelden hiervan. Groei is dus niet alleen een woningbouwopgave, maar ook een voorwaarde voor een vitale en aantrekkelijke binnenstad.

(Zie bijlage 1: Catchmentanalyse retailvoorzieningen.)

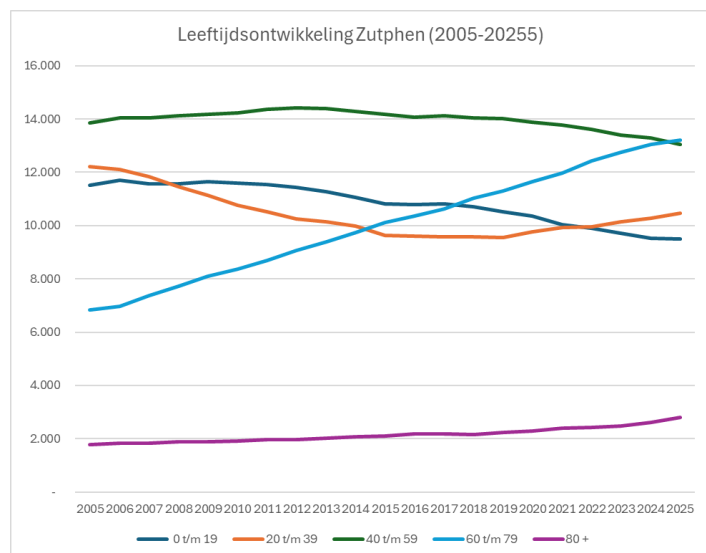
5. Evenwichtige bevolkingssamenstelling

De demografische trend in Zutphen laat zien dat het aandeel ouderen sterk toeneemt en het aantal jongeren afneemt. Deze verschuiving heeft grote gevolgen. Een vergrijzende stad heeft een kleiner arbeidspotentieel, een afnemende koopkracht in de middenleeftijd, en een grotere druk op zorg en voorzieningen.

Een gezonde stad heeft balans nodig: jong en oud, gezinnen en alleenstaanden, werkenden en gepensioneerd. Jongeren, studenten, starters en jonge gezinnen brengen energie, innovatie, creativiteit en vernieuwing. Zij zijn de dragers van het stedelijke leven – van onderwijs en sport tot horeca en cultuur.

Daarom pleit de VCOZ voor gericht beleid om deze groepen aan Zutphen te binden:

1. **Meer kleinere en betaalbare woningen** – vooral voor 1- en 2-persoonshuishoudens.
2. **Goede verbindingen met onderwijsinstellingen** in de regio (Deventer, Arnhem, Apeldoorn), met als doelstelling een hbo-opleiding vestigen in de gemeente Zutphen.
3. **Een levendige binnenstad** met ruimte voor ontmoeting, cultuur, evenementen en horeca.



(Zie bijlage 2: Demografische ontwikkeling Zutphen.)

6. Verdichting en hoogbouw in Zutphen

De VCOZ onderschrijft de doelstellingen van de kadernota *Verdichting en Hoogbouw*: zorgvuldig bouwen binnen de stad, met behoud van identiteit, erfgoed en leefkwaliteit. Wij onderschrijven de leidende principes van **leesbaarheid** en **leefbaarheid**. We moedigen hierbij gemeente aan om de leesbaarheid verder te vergroten door moderne iconen te stimuleren. De ruimtelijke ontwikkeling van de stad is leesbaar in de architectuur van de gebouwde omgeving, zoals jaarringen bij een boom. Hedendaagse stadsontwikkeling toont zich onder meer door hedendaagse architectuur en moderne inrichting van openbare ruimte.

Onze kernpunten:

- **Binnenstad:** Hoogbouw van categorie 3 (>25 meter) is hier niet gewenst. Wel is beperkte verdichting mogelijk in categorie 1 en 2 (tot 25 meter), mits het historisch stadsbeeld behouden blijft. Dit betekent dus plaatselijk een hoogteprofiel tot de 2^e categorie op locaties zonder monumentale bebouwing.
- **Omliggende zones:** Rondom de binnenstad liggen kansrijke gebieden voor verdichting, zoals de spoorzone, Den Elterweg, Laan naar Eme en Kleine Omlegging. Hier kunnen nieuwe stedelijke woonvormen ontstaan.
- **Polsbroek:** De VCOZ ziet de ontwikkeling van het Polsbroekterrein als een sleutelproject: door transformatie van parkeergebied naar een groene, gemengde stadswijk met woningen, winkels en ondergronds parkeren kan hier een eigentijdse, levendige schakel tussen binnenstad en omgeving ontstaan. Hier is verdichting in categorie 2 op zijn plek.
- **Groene randen:** De landschappelijke randen van Zutphen zijn essentieel voor identiteit en leefbaarheid. Uitbreiding buiten deze contouren moet worden vermeden. Binnen deze contouren kan ontwikkeling in categorie 1 plaatsvinden, mogelijk aangevuld met hoogte-accenten.
- **Architectonische visie:** Zutphen is van oudsher behoudend in architectuur en ontwikkeling. De VCOZ pleit voor iets meer visie en lef, om ook moderne, duurzame en karaktervolle gebouwen toe te laten die aansluiten bij de tijdgeest. Moderne iconen dragen bij aan het karakter van historische stad die midden in de huidige tijd staat. Onderscheidende architectuur kan hieraan bijdragen.

Bovendien verdient vermelding dat de beoogde bouwhoogten in de kadernota bescheiden zijn: de derde categorie (25–35 meter) valt net boven wat in Nederland als hoogbouw geldt. Verdichting in Zutphen is dus vooral een instrument voor versterking van de stedelijke structuur, niet voor schaalvergroting.

7. Drie strategische groeipijlers

De VCOZ ziet drie pijlers die bepalend zijn voor de toekomst van Zutphen:

1. Ondernemerschap en bedrijfsleven

Ruimte voor groei van bedrijven is essentieel. Investeer in werklocaties, flexibele kantoorconcepten en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor innovatieve ondernemingen. Een sterke economie ondersteunt de voorzieningen in de stad.

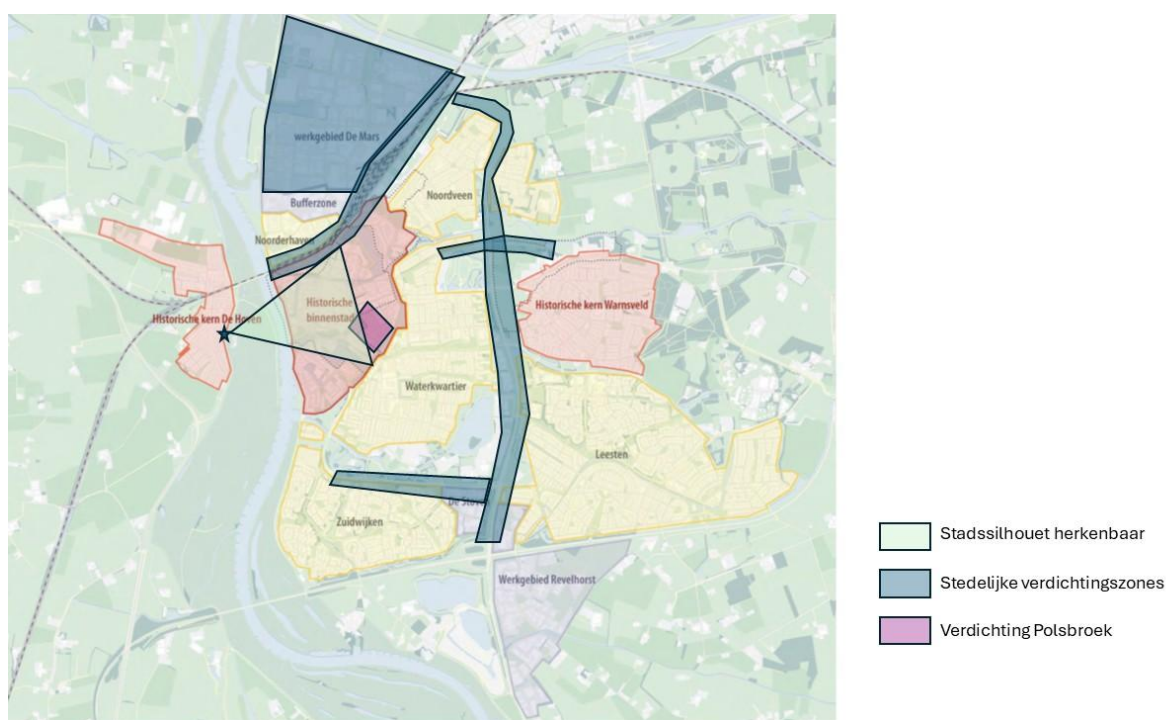
2. Onderwijs en ontwikkeling

Jongeren trekken naar plekken waar goed onderwijs is. Zutphen kan sterker worden door samenwerking met hogescholen en opleidingen in de regio, en door te investeren in moderne leeromgevingen en studentenhuisvesting.

3. Jongeren, jongvolwassenen en starters

De binding van jonge mensen aan Zutphen bepaalt of de stad levendig blijft. Hun aanwezigheid zorgt voor energie in horeca, cultuur, sport en ondernemerschap. Stimuleer woonvormen en voorzieningen die bij hen passen.

Deze drie thema's versterken elkaar en vormen samen het fundament voor een toekomstbestendige stad.



8. Conclusie en aanbevelingen

De VCOZ onderschrijft de ambitie van Zutphen om te groeien en te verdichten. Dit is geen vrijblijvende koers, maar een noodzakelijke voorwaarde om de stad vitaal en relevant te houden.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Bevestig de groei doelstelling van 65.000 inwoners als uitgangspunt van stedelijk beleid.
2. Richt verdichting primair op zones buiten de historische kern en langs de hoofdaders van de stad.
3. Stimuleer woningbouw voor jongeren, starters en kleine huishoudens.
4. Bescherm het historisch erfgoed en het herkenbare silhouet van Zutphen.
5. Investeer in moderne, duurzame architectuur en durf eigentijdse accenten toe te laten.
6. Gebruik verdichting als middel om Zutphen sterker, aantrekkelijker en toekomstbestendig te maken.

De VCOZ heeft vertrouwen in de zorgvuldigheid waarmee Zutphen haar toekomst vormgeeft. Als vereniging die diep geworteld is in de (binnen)stad, delen wij de overtuiging dat groei en historie elkaar niet uitsluiten, maar juist kunnen versterken. Zutphen heeft alles in zich om uit te groeien tot een 21e-eeuwse stad – met respect voor haar verleden en vertrouwen in haar toekomst.

Zutphen, oktober 2025

Bijlagen:

1. Catchmentanalyse retailvoorzieningen
2. Demografische ontwikkeling Zutphen
3. Samenvatting belangrijkste verschilpunten



Bijlage 1 – Catchmentanalyse retailvoorzieningen

Inleiding

Het functioneren van de binnenstad van Zutphen is direct afhankelijk van de omvang en samenstelling van het verzorgingsgebied (*catchment area*). Retailers, horecaondernemers en dienstverleners baseren hun vestigingsbeslissingen in hoge mate op het aantal potentiële klanten binnen een straal van 10 tot 20 kilometer. Een te klein verzorgingsgebied leidt tot beperkte omzetverwachtingen en terughoudendheid bij nieuwe investeringen.

Huidige situatie

Zutphen heeft momenteel circa **48.500 inwoners** binnen de gemeentegrenzen en bedient een regionaal verzorgingsgebied van naar schatting **85.000 tot 90.000 inwoners**, inclusief omliggende kernen als Brummen, Eefde, Almen, Vorden en Lochem. Dit volume bevindt zich op de ondergrens voor een volledig en gevarieerd winkelaanbod.

De afgelopen jaren is zichtbaar dat landelijke ketens zich selectiever vestigen in middelgrote steden. Steden onder de 50.000 inwoners kampen vaker met leegstand en een afnemende diversiteit in het winkelaanbod. Zutphen is daarin geen uitzondering: verschillende formules hebben zich teruggetrokken of verkleind, terwijl de druk op lokale ondernemers toeneemt.

Drempelwaarden per winkelsector

Onderstaande waarden zijn gangbare indicaties uit de retailsector en tonen welk minimumaantal inwoners doorgaans nodig is om een bepaald type winkel of voorziening rendabel te exploiteren:

Type winkel / formule	Minimale omvang verzorgingsgebied	Voorbeelden
Dagelijkse voorzieningen (supermarkten, drogisterijen)	ca. 50.000 inwoners	Albert Heijn, Etos, Kruidvat
Mode- en lifestylewinkels	75.000–100.000 inwoners	H&M, Only, Sting, Jack&Jones
Grootschalige non-food (elektronica, sport, wonen)	>100.000 inwoners	MediaMarkt, Decathlon, Intersport
Warenhuizen en premiumformules	>125.000 inwoners	Hudson's Bay, Bijenkorf (niet rendabel in middelgrote steden)

Deze bandbreedtes illustreren dat Zutphen met haar huidige bevolkingsomvang en regionale functie *net* op de grens ligt van wat voor veel ketens commercieel haalbaar is.

Gevolgen van beperkte groei

Bij gelijkblijvend inwonertal is het risico reëel dat het aanbod in de binnenstad verder verschaalt. Landelijke ketens zullen nieuwe vestigingen mijden of sluiten, terwijl lokale

ondernemers onvoldoende omzetpotentie ervaren om te investeren. De economische druk vertaalt zich dan in meer leegstand, minder bezoekers en afnemende levendigheid.

Effect van groei

Een groei van Zutphen naar **65.000 inwoners** (exclusief de groei door eventuele gemeentefusies) versterkt het verzorgingsgebied tot circa **110.000–120.000 inwoners**. Daarmee bereikt de stad een schaal waarop vrijwel alle gangbare winkelformules rendabel kunnen opereren. Dit zorgt voor:

- **Meer vestigingsinteresse** van (inter)nationale ketens;
- **Grotere omzetkansen** voor lokale ondernemers;
- **Behouden en verbreden van het voorzieningenaanbod;**
- **Meer bezoekers en bestedingen** in de binnenstad.

Groei naar 65.000 inwoners maakt Zutphen niet alleen economisch robuuster, maar ook aantrekkelijker als woon- en werkstad in de Stedendriehoek. Groei is daarmee niet alleen een demografisch of ruimtelijk doel, maar een **economische voorwaarde voor een vitale binnenstad**.

Conclusie

De catchmentanalyse bevestigt dat Zutphen zich op een kantelpunt bevindt. Met de huidige omvang dreigt afkalving van het winkelapparaat; met groei naar 65.000 inwoners ontstaat juist versterking en vernieuwing. Voorzieningen, ondernemerschap en leefbaarheid varen wel bij een robuuste bevolkingsgroei die het economisch draagvlak van de binnenstad vergroot.

Bijlage 2 – Demografische ontwikkeling Zutphen (2005–2025)

Inleiding

Sinds de samenvoeging met Warnsveld in 2005 is het inwonertal van Zutphen gestegen van **46.192 naar 49.028** in 2025 – een bescheiden groei van circa **6%** in twintig jaar. In vergelijking met andere, naburige steden, alsmede met regio's en provincies, blijkt dat Zutphen met 6% duidelijk achterblijft in de groei (diagram 4).

Achter deze beperkte toename schuilt bovendien een duidelijke verschuiving in de leeftijdsopbouw: de stad **vergrijs** snel en **ontgroent gestaag**.

Ontgroening: afname van jongere leeftijdsgroepen

De jongste bevolkingsgroepen laten in absolute en relatieve zin een daling zien.

- De groep **0–19 jaar** nam af van **11.504** in 2005 naar **9.498** in 2025, een **krimp van 17%**.
- Relatief daalde het aandeel jongeren van **24,9% naar 19,4%** van de bevolking.
- De groep **20–39 jaar** daalde van **12.209** naar **10.474**, een afname van **14%**.
- Het relatieve aandeel daalde van **26,4% naar 21,4%**.

Samen vormen inwoners jonger dan 40 jaar nu nog slechts **41%** van de bevolking, tegenover ruim **51%** in 2005. De afname van jongeren en jongvolwassenen betekent minder instroom in het onderwijs, minder starters op de woningmarkt en een afnemend arbeidspotentieel.

Vergrijzing: sterke groei van ouderen

Tegelijkertijd groeide het aantal ouderen fors.

- De groep **60–79 jaar** steeg van **6.828** in 2005 naar **13.219** in 2025: een toename van **93%**.
- De groep **80 jaar en ouder** verdubbelde bijna, van **1.783** naar **2.790** (+57%).

In totaal is het aantal 60-plussers gestegen van **8.611** naar **16.009** inwoners – een **groei van 86%** in twintig jaar. Hun aandeel in de bevolking verdubbelde bijna, van **18,6% naar 32,6%**.

De leeftijdsgroep **40–59 jaar** is in deze periode juist iets afgenomen (–6%), wat erop wijst dat de “piramide” van Zutphen in korte tijd is omgekeerd: de basis wordt smaller, de top breder.

Trend en verwachting

De cijfers laten een duidelijk patroon zien: **Zutphen vergrijs** snel en **ontgroent structureel**. De toename van 60-plussers zal de komende tien tot vijftien jaar doorzetten, omdat de huidige groep 50–60-jarigen in die periode doorstroomt naar hogere leeftijdscategorieën. Tegelijkertijd stabiliseert of daalt het aantal jongeren verder als er geen nieuwe instroom van jonge huishoudens komt.

Deze ontwikkeling heeft directe gevolgen voor de stad: meer druk op zorg en voorzieningen, een kleinere beroepsbevolking en afnemende dynamiek in het stedelijke leven.

Conclusie

Sinds 2005 is Zutphen in inwonersaantal nauwelijks gegroeid, maar demografisch ingrijpend veranderd. Het aantal ouderen verdubbelde bijna, terwijl het aandeel jongeren met ruim vijf procentpunten afnam. De stad wordt dus ouder, minder vitaal en economisch kwetsbaarder.

Voor een evenwichtige toekomst moet Zutphen gericht inzetten op **verjonging**: meer woningen en kansen voor jongeren, starters en gezinnen. Alleen zo kan de stad demografisch in balans blijven en haar voorzieningen, leefkwaliteit en economische kracht behouden.

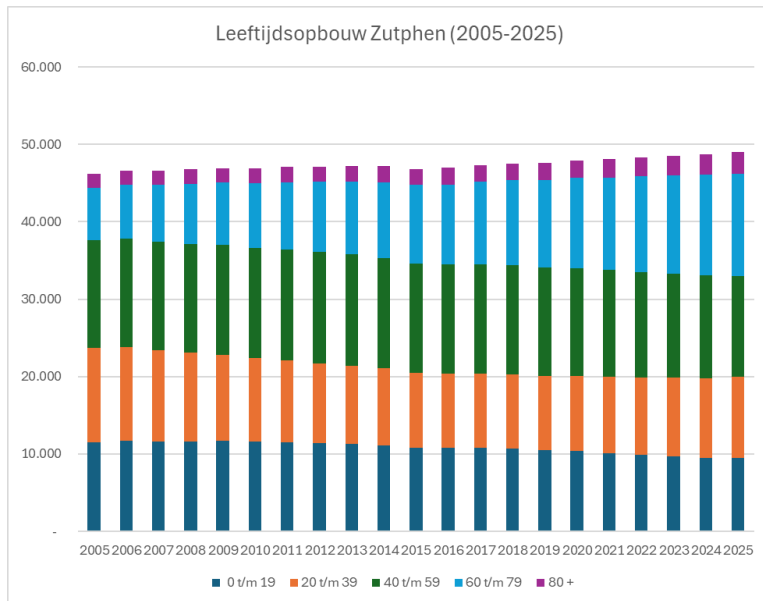


Diagram 1: leeftijdsopbouw Zutphen 2005 - 2025

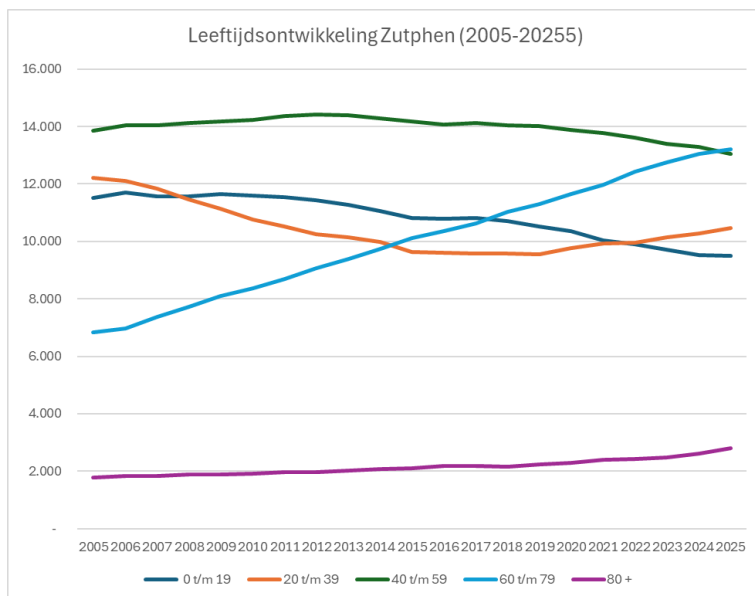


Diagram 2: leeftijdsontwikkeling Zutphen 2005 - 2025

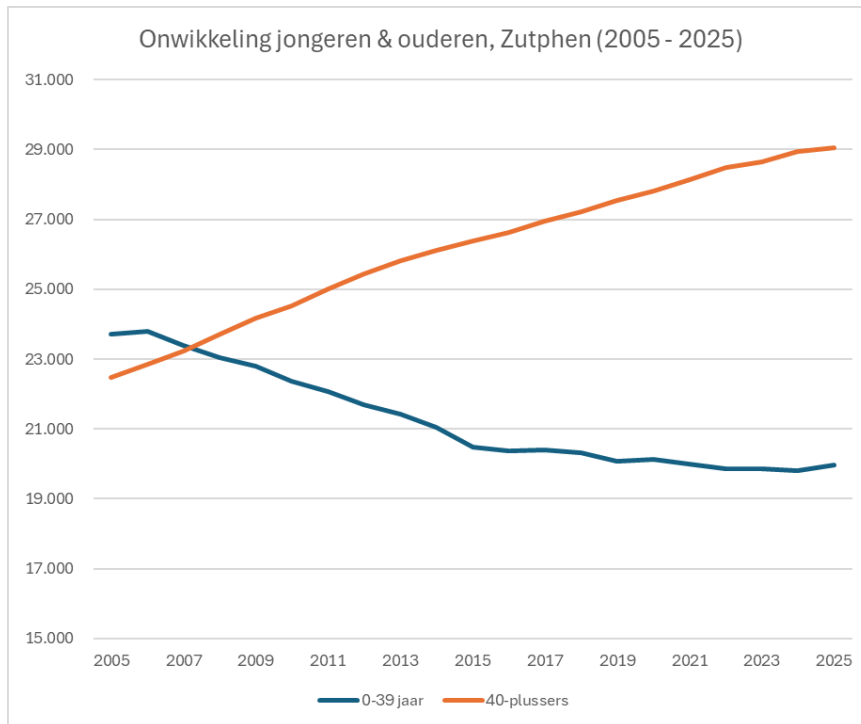


Diagram 3: leeftijdsontwikkeling jongeren en ouderen Zutphen 2005 - 2025

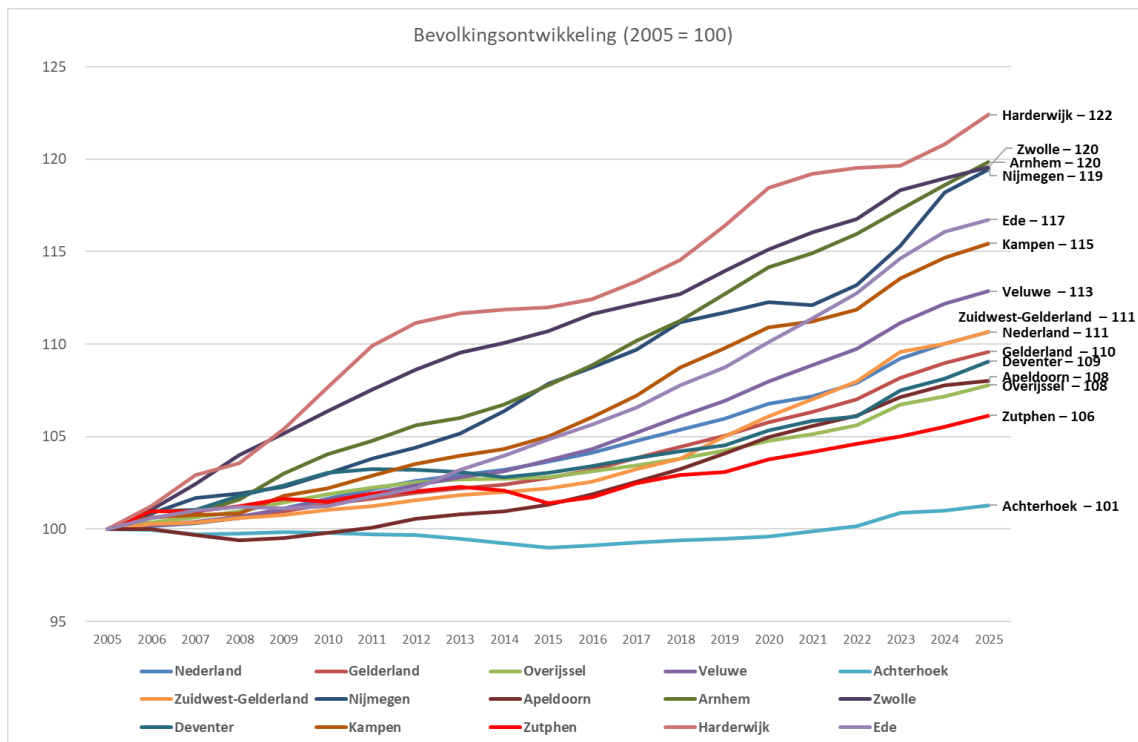


Diagram 4: Groei Zutphen in vergelijking met andere steden en regio's 2005 - 2025 (2005 = 100)

Bijlage 3 – Samenvatting belangrijkste verschilpunten

Thema	Gemeente Zutphen – Kadernota	VCOZ – 'Houd Zutphen Relevant'	Afwijking / Accentverschil
Hoofdoel	Behoud van identiteit, leefbaarheid en kwaliteit bij stedelijke groei.	Groei als voorwaarde voor economische vitaliteit en voorzieningen.	VCOZ is ambitieuzer en groeigericht.
Groei-ambitie	Geen expliciete kwantitatieve doelstelling; nadruk op balans en kwaliteit.	Expliciet: groei van 48.500 → 65.000 inwoners (2040), ca. 8.000 woningen.	VCOZ dringt aan op duidelijke en meetbare groeidoelstelling.
Bouwstrategie	Verdichting binnen contouren; hoogbouw op geselecteerde locaties (spoorzone, Polsbroek, Den Elterweg).	Zelfde zones, maar nadruk op tempo, lef en uitvoeringskracht.	Gemeente is behoedzaam; VCOZ daadkrachtig.
Erfgoed & binnenstad	Terughoudend met hoogbouw in historische kern; erfgoed en silhouet bepalend.	Geen hoogbouw >25 m in binnenstad; wel verdichting via transformatie.	Beide eens, VCOZ iets flexibeler.
Architectuur & identiteit	Respect voor context, menselijke maat, samenhang.	Meer lef, eigentijdse iconen en moderne architectuur stimuleren.	VCOZ vraagt meer stedelijke durf.
Doelgroepen	Algemeen streven naar gemengd woningaanbod.	Focus op jongeren, starters en kleine huishoudens voor verjonging.	VCOZ specifiek en demografisch gestuurd.
Economisch perspectief	Economische vitaliteit ondersteunend, niet leidend.	Centrale rol: groei is nodig voor winkels, horeca, banen en onderwijs.	VCOZ voegt economisch realisme toe.
Tempo & uitvoering	Zorgvuldigheid en participatieproces centraal.	Urgentie, samenwerking en snelheid: 'groei is geen vrijblijvende ambitie'.	VCOZ wil versnelling en richting.
Kernboodschap	'Verdicht, maar behoedzaam.'	'Groei, met vertrouwen.'	Zelfde middel, verschillend doel en toon.



VERENIGING
COMMERCIEEL
ONROEREND GOED
ZUTPHEN