Kernvergelijking Nota Stadssilhouet (2000) vs. Kadernota Hoogbouw & Verdichting (2025), gemeente Zutphen

Executive summary

De **Kadernota Hoogbouw & Verdichting (2025)** is in belangrijke mate een modernisering en verbreding van de **Nota Stadssilhouet (2000)**. De fundamentele gedachte uit 2000 blijft overeind: het historische silhouet en de bijzondere positie van de Zutphense torens moeten worden beschermd en nieuwe hoogte moet een ruimtelijke betekenis hebben. De nieuwe nota neemt die uitgangspunten over. De binnenstad blijft terughoudend ten aanzien van hoogte en de grens van 25 meter blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Het wezenlijke verschil zit vooral in **reikwijdte en doelstelling**. De nota uit 2000 is primair een visie op torens en het stadssilhouet, opgesteld vanuit de vraag waar nieuwe torens mogelijk zijn zonder de historische stad te schaden. De Kadernota 2025 moet daarnaast antwoord geven op een nieuwe ruimtelijke opgave: hoe kan Zutphen binnen het bestaande stedelijke gebied groeien en verdichten, terwijl identiteit en leefkwaliteit behouden blijven? Het beleid wordt daarom uitgebreid van de historische stad naar de **gehele gemeente** en van alleen hoogte naar **hoogbouw én verdichting**.

Daarbij verandert ook de systematiek. De drie historische zones uit 2000 maken plaats voor vier **gebiedsprofielen**: binnenstad, woonwijken, dorpse kernen en werkgebieden. Niet overal gelden dezelfde mogelijkheden: de identiteit, stedenbouwkundige structuur, openbare ruimte, bestaande bouwhoogte, architectuur en functie van een gebied bepalen welke vorm van verdichting of hoogte passend kan zijn.

De Kadernota is echter nadrukkelijk **nog geen volledig uitgewerkte hoogtekaart**. Zij bepaalt de principes en kansen; de concrete gebiedsgerichte uitwerking volgt in het Omgevingsprogramma Ruimte. Dat is zowel de kracht als de belangrijkste uitdaging: het nieuwe beleid biedt een veel bruikbaarder raamwerk voor de huidige ruimtelijke opgaven, maar de uiteindelijke duidelijkheid voor raad, inwoners en initiatiefnemers staat of valt met de nadere uitwerking daarvan.

Conclusie: *de Kadernota 2025 behoudt het cultuurhistorische fundament van 2000, maar verbreedt dit tot een gemeentebreed en gebiedsgericht kader voor hoogte én verdichting.*

1. Reikwijdte en doelstelling

Nota 2000

De Nota Stadssilhouet is ontstaan vanuit de vraag of het historische silhouet van Zutphen met een extra toren kon worden verrijkt. Centraal staan het stadssilhouet, cultuurhistorische waarden en de vraag waar nieuwe torens mogelijk zijn zonder de bestaande kwaliteiten aan te tasten.

Verdichting als zelfstandige ruimtelijke opgave speelt geen rol.

Kadernota 2025

De nieuwe Kadernota geldt voor de **gehele gemeente** en behandelt zowel hoogbouw als verdichting. Zij sluit aan op de Omgevingsvisie en op de ambitie van een compacte stad: woningbouw en voorzieningen zoveel mogelijk binnen het bestaande stedelijke gebied realiseren, terwijl identiteit, groen en leefkwaliteit behouden blijven.

Verschil: 2000 benadert hoogte vooral vanuit het stadssilhouet; 2025 benadert hoogte als onderdeel van een bredere ruimtelijke ontwikkelingsopgave.

2. Hoogbouw en torens

Nota 2000

De aandacht ligt sterk op **torens**. Een nieuwe toren moet meer zijn dan extra bouwvolume: hij moet betekenis hebben voor de stad, een bijzondere plek markeren en bijdragen aan de stedelijke structuur. De nota onderzoekt daarom onder meer culturele en toeristische functies voor nieuwe torens.

Kadernota 2025

De Kadernota maakt expliciet onderscheid tussen **torens**, als landmarks met een bijzondere vorm, functie en betekenis, en **hoogbouw**, als gebouwen die hoger zijn dan hun omgeving en bijvoorbeeld worden ingezet om woningen toe te voegen.

De historische torens blijven daarmee van een andere orde dan reguliere hoogbouw. Nieuwe torens moeten ook volgens de Kadernota een duidelijke icoon- of oriëntatiefunctie hebben.

Overeenkomst: hoogte moet ruimtelijk betekenisvol zijn.
Verschil: 2025 erkent daarnaast reguliere hoogbouw als instrument voor stedelijke verdichting.

3. Hoogtesystematiek

Nota 2000

De nota werkt met geografische zones en vrij concrete maximale hoogten:

- **Kern:** historische basishoogte circa 15 m, met torenaccenten tot circa 25 m.
- **Schil:** torenaccenten in beginsel tot 35 m.
- **IJsselzone Houthaven–gemaal Helbergen:** maximaal 25 m.
- **Wijken:** torens tot maximaal 50 m, mits sprake is van duidelijke stedelijke meerwaarde.
- In het oorspronkelijke advies werd een bijzondere toeristische toren tot 70 m onderzocht, maar dit onderdeel werd bij vaststelling geschrapt.

Kadernota 2025

De nieuwe nota vervangt deze systematiek door drie algemene hoogtecategorieën:

- **Categorie 1:** tot 12 m / circa 4 lagen.
- **Categorie 2:** 12–25 m / circa 4–8 lagen.
- **Categorie 3:** 25–80 m / circa 8–25 lagen.

Voor de historische binnenstad blijft 25 meter de bovengrens, gekoppeld aan het schip van de Walburgiskerk. Buiten de binnenstad wordt niet één gemeentebrede maximale hoogte voorgeschreven; daar moet de toegestane hoogte gebiedsgericht worden bepaald.

Verschil: 2000 koppelt maxima rechtstreeks aan zones; 2025 werkt met hoogtecategorieën en een gebiedsgerichte beoordeling.

4. Van hoogtebeleid naar verdichtingsbeleid

Dit is inhoudelijk de grootste vernieuwing.

De Nota 2000 gaat over hoog en laag bouwen en vooral over de invloed van torens op het silhouet. De Kadernota beschouwt hoogbouw als **één mogelijke vorm van verdichting**.

Verdichten kan volgens de Kadernota ook door bestaande locaties intensiever te bebouwen, open plekken te benutten, op bestaande gebouwen te bouwen, functies toe te voegen of meer gebruikers binnen bestaand bouwvolume onder te brengen. Ook woningsplitsing en woningdelen worden als verdichting beschouwd.

Daarmee ontstaat een belangrijk nieuw uitgangspunt: **verdichten betekent niet automatisch hoger bouwen en hoger bouwen is geen doel op zichzelf.**

5. Van visuele naar integrale beoordeling

Nota 2000

De analyse wordt sterk bepaald door het stadssilhouet, zichtassen, de positie ten opzichte van historische torens, stedenbouwkundige betekenis en architectonische

kwaliteit. De nota toetst mogelijke torens visueel vanuit verschillende markante standpunten in en rond de stad.

Kadernota 2025

Deze aspecten blijven bestaan, maar worden aangevuld met onder meer leefbaarheid, bezonning en daglicht, wind, groen en klimaatadaptatie, bereikbaarheid en mobiliteit, openbare ruimte, menselijke maat, voorzieningen en programma.

Voor hoogbouw buiten de binnenstad die het stadssilhouet kan beïnvloeden wordt bovendien een **Hoogte Effect Rapportage (HER)** voorzien.

Verschil: de beoordeling verschuift van hoofdzakelijk silhouet en stedenbouw naar een bredere beoordeling van ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.

6. Gebiedsgerichte aanpak in de Kadernota 2025

Een belangrijke modernisering is dat de Kadernota niet probeert één hoogteregime over de gehele gemeente te leggen. Zij onderscheidt **vier gebiedsprofielen**, omdat verdichting en hoogbouw moeten aansluiten bij de identiteit en structuur van de plek.

Gebiedsprofiel	Primaire benadering	Verdichting / hoogte
Binnenstad	Erfgoed, stadssilhouet en historische structuur leidend	Verdichting mogelijk, maar hoogte terughoudend; maximaal 25 m
Woonwijken	Leefbaarheid en karakter van wijk/buurt leidend	Vooral kleinschalige inbreiding; grotere kansen bij wijkharten, stedelijke vernieuwing en strategische plekken
Dorpse kernen	Behoud dorpse schaal en identiteit	Kleinschalige verdichting passend bij structuur en voorzieningenniveau
Werkgebieden	Intensivering, transformatie en functiemenging	Relatief veel potentie voor verdichting en, afhankelijk van locatie en bereikbaarheid, hoogbouw

Binnen de woonwijken wordt bovendien verdere differentiatie voorzien, omdat bijvoorbeeld een naoorlogse wijk, een wijkcentrum, een groene wijkrand en een recente stedelijke ontwikkeling niet op dezelfde wijze kunnen worden behandeld. Het Omgevingsprogramma moet hiervoor **buurtkarakteristieken** en nadere ruimtelijke principes ontwikkelen.

De nota benoemt vervolgens vijf ruimtelijke kansen: **stadssilhouet behouden, binnenstedelijk verdichten, wijk- en dorpscentra versterken, sterke groene wijkranden maken en werkgebieden intensiveren.**

Dat maakt de systematiek wezenlijk anders dan een simpele kaart met maximale bouwhoogtes: eerst wordt bepaald **wat voor plek het is en welke ruimtelijke ontwikkeling daar wenselijk is**, vervolgens welke dichtheid en eventueel welke hoogte daarbij past.

7. Belangrijkste overeenkomsten en verschillen

Onderwerp	**Nota Stadssilhouet 2000**	**Kadernota 2025**	**Duiding**
Historisch silhouet	Centraal uitgangspunt	Blijft centraal uitgangspunt	**Continuïteit**
Historische torens	Identiteitsdragers en oriëntatiepunten	Zelfde bijzondere positie	**Continuïteit**
Binnenstad	Terughoudend; basishoogte met accenten tot 25 m	Maximaal 25 m	**Grotendeels continuïteit**
Reikwijdte	Kern, schil/IJssel en wijken vanuit relatie met silhouet	Gehele gemeente	**Verbreding**
Hoofdonderwerp	Torens en stadssilhouet	Hoogbouw én verdichting	**Fundamentele uitbreiding**
Hoogtesystematiek	Concrete maxima per zone	Drie hoogtecategorieën + gebiedsgerichte uitwerking	**Modernisering**
Gebiedsbenadering	Kern – Schil & IJssel – wijken	Binnenstad – woonwijken – dorpse kernen – werkgebieden	**Verfijning**

Onderwerp	Nota Stadssilhouet 2000	Kadernota 2025	Duiding
Verdichting	Geen zelfstandig beleidskader	Centrale ruimtelijke opgave	**Nieuw**
Beoordeling	Vooral silhouet, zichtlijnen, betekenis en architectuur	Ook leefbaarheid, groen, klimaat, mobiliteit, wind, schaduw en programma	**Verbreding**
Toetsing hoogbouw	Visuele studies vanuit zichtpunten	Gebiedsanalyse + HER waar relevant	**Professionalisering**
Rol hoogte	Bijzondere toevoeging aan de stad	Mogelijk middel voor verdichting	**Andere functie**
Uitwerkingsniveau	Relatief concrete hoogtes per zone	Kaderstellend; nadere uitwerking volgt	**Meer flexibiliteit, maar ook uitwerkingsopgave**

8. De essentie

De verandering tussen 2000 en 2025 is **minder radicaal dan op het eerste gezicht lijkt**. De belangrijkste cultuurhistorische uitgangspunten worden niet verlaten: het historische silhouet, de bijzondere positie van de torens, zichtlijnen en de terughoudendheid in de binnenstad blijven herkenbaar aanwezig.

Wat verandert, is de **ruimtelijke opgave rondom dat historische fundament**. Waar in 2000 vooral moest worden bepaald of en waar een nieuwe toren kon worden toegevoegd, moet het beleid 25 jaar later antwoord geven op woningbouw, binnenstedelijke groei, transformatie, klimaat, mobiliteit en leefbaarheid. De nieuwe Kadernota verbreedt daarom het bestaande beleid van een **silhouet- en torenvisie naar een gemeentebreed beleid voor verdichting en hoogte**.

De belangrijkste nog te beantwoorden vraag zit daarmee niet zozeer in de uitgangspunten van de Kadernota, maar in de **nadere gebiedsgerichte uitwerking**: waar is welke mate van verdichting wenselijk, wanneer rechtvaardigt een plek categorie 2 of 3 en welke concrete voorwaarden gelden daarvoor? De Kadernota zet daarvoor de richting uit; het Omgevingsprogramma Ruimte moet die richting uiteindelijk vertalen in voldoende duidelijke en voorspelbare regels.