

Raadsvoorstel

Datum 27 oktober 2025

Onderwerp Opnieuw vaststellen parapluplan Bouw en cultuurhistorie na nieuwe tussenuitspraak Raad van State

Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting

Uw raad stelde op 14 september 2021 het paraplubestemmingsplan Bouw- en cultuurhistorie vast. Tegen artikel 30 van het bestemmingsplan is beroep ingediend. Dit artikel geeft een regeling voor het behoud en herstel van cultuurhistorische waardevolle bebouwing. Tegelijk was – tussen de regels door – te lezen dat het artikel sloopt van deze bebouwing ook toestond. Dit artikel beoordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; de Afdeling) als innerlijk tegenstrijdig. Als je de bebouwing met waarde sloopt, kun je die niet meer herstellen. De waarde is dan weg. Na deze tussenuitspraak pasten wij het artikel aan en stelde u het bestemmingsplan opnieuw vast op 4 november 2024.

Op 10 september 2025 oordeelde de Afdeling dat het artikel nog altijd niet goed was. Dat sloopt mogelijk was, stond nog niet duidelijk in het artikel. En welke eisen het bestemmingsplan stelt bij nieuwbouw bleek ook niet duidelijk genoeg. Het artikel moet dan ook opnieuw worden aangepast binnen zestien weken na de uitspraak. In het nu voorgelegde artikel is een duidelijke scheiding aangebracht tussen herstel en behoud van de cultuurhistorische waarde en het kunnen slopen van die bebouwing. Bij nieuwbouw wordt niet de waarde hersteld of teruggebracht, maar de stedenbouwkundige structuur en het gevelbeeld. Deze scheiding vindt u ook terug in de bebouwingsvoorschriften.

Financiële gevolgen

Betreft doel 613 Wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving

Begroting wijzigen Nee

Budgetnummer 56204002

Bijlagen

1. Tussenuitspraak Raad van State d.d. 10 september 2025 inzake het beroep tegen het bestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie;
2. Document waarin het aangepaste artikel is opgenomen;
3. Bestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie.

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
- ☐ Geheim



Datum

27 oktober 2025

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. in te stemmen met de wijzigingen die zijn doorgevoerd in artikel 30 en de verbeelding van het bestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie;
2. het bestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie, vast te stellen in elektronische vorm, als vervat in het GML-bestand NLIMRO.0193.BP.19012-0006 met de bijbehorende regels met bijlagen en de bijbehorende ondergrond, als vervat in het DGN-bestand NL.IMRO.0193.BP.19012-0006 en de verbeelding van dit bestemmingsplan tevens vast te stellen in papieren vorm.
3. Dit besluit tot vaststelling van het bestemmingplan binnen twee weken te publiceren en toe te zenden aan de Raad van State en de indiener van het beroepschrift.



Datum

27 oktober 2025

Inleiding

Het paraplubestemmingsplan Bouw- en cultuurhistorie heeft u op 14 september 2021 vastgesteld.

Tegen het bestemmingsplan is destijds beroep ingediend.

De eigenaar van een pand aan de Burgemeester Drijbersingel diende beroep in tegen artikel 30 "cultuurhistorisch waardevol 1". De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in een tussenuitspraak van 31 juli 2024 aangegeven dat het artikel innerlijk tegenstrijdig is. Het artikel beoogt de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing te behouden en herstellen. Het artikel maakte ook sloop mogelijk, hoewel dit tussen de regels door te lezen was. Sloop gaat niet samen met behoud en herstel, want met sloop verdwijnt de cultuurhistorische waarde. Die kun je niet terugbrengen. Daarom volgde een tussenuitspraak en de mogelijkheid het artikel aan te passen.

U heeft het bestemmingsplan met een gewijzigd artikel op 4 november 2024 opnieuw vastgesteld. Uit de nieuwe tussenuitspraak van de Afdeling van 10 september 2025 blijkt dat het gewijzigde artikel nog niet voldoende tegemoet komt aan de kritiek van de Afdeling. Ook nu is er een termijn van zestien weken na de tussenuitspraak om te komen tot een aangepast artikel. Naar onze mening voldoet het artikel nu wel aan de uitspraak Wij hebben namelijk een duidelijke scheiding aangebracht tussen enerzijds het behoud en herstel van cultuurhistorische *waarden* bij het wijzigen van bestaande bebouwing en anderzijds duidelijk aangegeven dat sloop/nieuwbouw is toegestaan. Daarbij is het terugbrengen van de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing niet langer aan de orde, maar het terugbrengen van de stedenbouwkundige *structuur en gevelbeeld*. Dit onderscheid hebben wij ook verwerkt in de bouwregels.

Kader

1. [Besluit tot vaststelling parapluplan Bouw- en cultuurhistorie 4 oktober 2021](#)
2. [Het besluit tot vaststelling parapluplan Bouw- en cultuurhistorie 4 november 2024](#)
3. [Tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 10 september 2025](#). Deze is ook als bijlage bij dit voorstel gevoegd.

Beoogd effect

Wij voldoen aan de opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om het gestelde gebrek in het bestemmingsplan binnen de gestelde termijn van 16 weken te repareren in het parapluplan bouw- en cultuurhistorie.

Argumenten

1.1 Artikel 30 van het bestemmingsplan Zwolle parapluplan bouw- en cultuurhistorie sluit beter aan op wat wordt wij willen bereiken met de dubbelbestemming behoud en herstel van cultuurhistorische waarde.

Artikel 30 van het bestemmingsplan bevat een regeling voor 'Waarde – Cultuurhistorie 1'. Het bestemt de als zodanig aangewezen gronden, naast andere bestemmingen, ook voor het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden. Er geldt bewust geen sloopverbod. In een ander artikel met de dubbelbestemming Waarde-Cultuurhistorie 2 geldt wel een sloopverbod voor een andere categorie panden met een zeer hoge cultuurhistorische waarde.



Datum 27 oktober 2025

Voor bebouwing in Waarde-Cultuurhistorie 1 is slopen toegestaan. De Afdeling stelt dat de mogelijkheid om het gebouw te slopen niet uit de planregels volgt. En daarbij is sloop nog altijd in strijd met het behoud en herstel van cultuurhistorische waarden. Als sloop is toegestaan, zo geeft de Afdeling aan, moet duidelijk blijken op welke manier in dat geval na de sloop van het gebouw rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische waarden van het voorheen aanwezige pand.

Wij hebben met dit nieuwe artikel dan ook twee dingen te doen: enerzijds moet duidelijk blijken dat sloop is toegestaan. Dat hebben wij gedaan door bij de bestemmingsomschrijving twee leden te maken. Het eerste lid beoogt cultuurhistorische waarden te behouden en herstellen. Het tweede lid is bedoeld voor nieuwbouw na sloop. Hierbij geven wij duidelijk aan dat bij sloop nieuwbouw niet de cultuurhistorische waarde terug moet komen, maar dat de stedenbouwkundige structuur en gevelbeeld moet worden hersteld. Het herstellen van de waarde die is verloren gegaan door sloop is niet terug te brengen, maar het herstel van een stedenbouwkundige structuur wel.

De Afdeling geeft ook duidelijk aan dat uit het artikel duidelijk moet blijken welke eisen nieuwbouw gesteld worden. In het voorgaande artikel is daar geen invulling aan gegeven. Daarom hebben wij ook een tweedeling gemaakt in de bouwregels. Enerzijds blijkt daaruit met welke aspecten bij behoud en herstel van bestaande bebouwing rekening moet worden gehouden; anderzijds met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij nieuwbouw, na geheel of gedeeltelijke sloop.

1.2 Hoewel de Omgevingswet in werking is getreden, is op dit bestemmingsplan nog de Wet ruimtelijke ordening van toepassing

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de Wet ruimtelijke ordening komen te vervallen. Toch kan dit bestemmingsplan nog op grond van de oude wetgeving opnieuw worden vastgesteld. Het overgangsrecht schrijft dit namelijk voor. Het overgangsrecht bepaalt dat als een bestemmingsplan als ontwerp ter visie heeft gelegen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024), de procedure volgens oud recht wordt afgerond. De tussenuitspraak is nog onderdeel van de procedure.

2. Het bestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie moet opnieuw worden vastgesteld.

Juridisch is vastgelegd dat het vaststellen van een bestemmingsplan zowel in elektronische vorm als ook in papieren vorm moet worden gedaan. Het aangepaste artikel krijgt pas rechtskracht, als het bestemmingsplan is vastgesteld en gepubliceerd.

3. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingplan wordt gepubliceerd en toegezonden aan de Raad van State en de indiener van het beroepschrift

De plicht tot publicatie van een bestemmingsplan na vaststelling is geregeld in het artikel 3.6, lid 3 van de Wet ruimtelijke ordening. De bekendmaking moet binnen twee weken na vaststelling plaatsvinden in de Staatscourant, via elektronische weg en dat het besluit met bijbehorende stukken moet elektronisch beschikbaar worden gesteld. Omdat om een beroepszaak gaat en de Afdeling uitspraak heeft gedaan, moeten de partijen van dit nieuwe besluit op de hoogte worden gesteld.

Alternatieve mogelijkheden

Een alternatief is om niets te doen. De Afdeling zal dan uitspraak doen naar aanleiding van het ingediende beroep. Het lijkt erop dat de Afdeling de regeling dan zal vernietigen. Dat is niet alleen onwenselijk voor het pand aan de Burgemeester Drijbersingel, maar ook voor alle overige panden die



Datum

27 oktober 2025

in dit parapluplan de dubbelbestemming 'Waarde-Cultuurhistorie 1' hebben gekregen. De dubbelbestemming vervalt dan en de cultuurhistorische waarde wordt niet langer beschermd. Voor het aanpassen van het artikel moet gezocht worden naar een wijziging die helder aangeeft wat de bedoeling is, maar die tegelijk geen verzwaring van de rechtspositie veroorzaakt. Immers, andere eigenaren van panden met deze dubbelbestemming zijn niet meer in de gelegenheid om hiertegen op te komen. Wij denken met de voorgestelde wijziging aan de uitspraak van de Afdeling te voldoen en daarmee het bestemmingsplan overeind te houden.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Wij hebben geen participatie toegepast. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak aangegeven dat dit niet nodig is, omdat het gaat om een lopende procedure waar slechts een wijziging uit voortvloeit die de bestaande regel beter uitlegt. Er zijn geen andere juridische gevolgen.

Communicatie

Wij publiceren het besluit over de wijziging van dit bestemmingsplan opnieuw, zoals de wet dat voorschrijft. Ook informeren wij de indiener van het beroep schriftelijk en de Afdeling. Wij informeren de indiener van het beroep ook over de behandeling van het besluit in de raadsvergadering.

Financiën

Er is voldoende budget om de werkzaamheden daaruit te betalen.

Risico's

Er bestaat een risico dat de Afdeling de aangepaste planregeling opnieuw onvoldoende acht. De regeling wordt dan waarschijnlijk vernietigd, hoewel de Afdeling er ook voor kan kiezen om opnieuw een bestuurlijke lus toe te passen. De oude planologische regeling herleeft op het moment van vernietiging van het artikel. De dubbelbestemming 'Waarde - Cultuurhistorisch 1' vervalt dan. Er is dan een geheel nieuwe planregeling nodig om de cultuurhistorische waarden te beschermen en dat kan dan alleen met een wijziging omgevingsplan; niet meer met een bestemmingsplan.

Vervolg

De regeling wordt uiteindelijk in het gemeentebrede omgevingsplan verwerkt.

Openbaarheid

Het voorstel is openbaar.



voorstel

Zwolle

Datum 27 oktober 2025

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer