Raad van State

202106742/2/R3.
Datum uitspraak: 10 september 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

VanWonen Investeringsmaatschappij 2 B.V., gevestigd in Zwolle,
appellante,

en

de raad van de gemeente Zwolle,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 31 juli 2024 heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de uitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 4 oktober 2021 te herstellen.

Bij besluit van 4 november 2024 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie" gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft VanWonen een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 4 mei 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Tussenuitspraak

2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 5.3, overwogen dat de raad met de artikelen 30.1 en 30.2 van de planregels het met het plan beoogde doel met betrekking tot het voormalige kantoorgebouw van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, gelegen aan de Burgemeester Drijbersingel 25 (hierna: het gebouw), niet had bereikt. De mogelijkheid van sloop van het gebouw volgde namelijk niet uit de planregels en was daarmee in strijd. De insteek van de raad dat na de sloop van het gebouw nog rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische waarden van het gesloopte gebouw werd evenmin bereikt.

De Afdeling heeft de raad opgedragen om dit gebrek binnen zestien weken na verzending van de tussenuitspraak te herstellen.

Herstel

3. De raad heeft bij besluit van 4 november 2024 het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld. De raad heeft zowel artikel 30.1 als artikel 30.2 aangepast. De gewijzigde artikelen luiden als volgt.

3.1. Artikel 30.1 luidt:
"De voor 'Waarde – Cultuurhistorie -1' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden, en/of het herstel van de historisch stedenbouwkundige karakteristiek en gevelbeeld na geheel of gedeeltelijke sloop, zoals beschreven in de lijst cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen."

Artikel 30.2 luidt:

"30.2.1. Op of in de als 'Waarde – Cultuurhistorie 1' aangewezen gronden is het niet toegestaan veranderingen aan te brengen in de bestaande cultuurhistorisch waardevolle bebouwing welke zichtbaar is vanaf het openbaar toegankelijk gebied en aan bestaande cultuurhistorisch waardevolle bebouwing in het openbaar toegankelijk gebied, tenzij er naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate rekening wordt gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden voor wat betreft de in lid 30.2.3 omschreven aspecten.

30.2.2. In aanvulling op het bepaalde in lid 30.2.1 geldt in geval van herstel bij geheel of gedeeltelijke sloop tevens dat rekening wordt gehouden met de historische stedenbouwkundige karakteristiek en gevelbeeld welke zichtbaar is vanaf het openbaar toegankelijk gebied van de beschreven voorheen ter plaatse aanwezige cultuurhistorisch waardevolle gebouw(en).

30.2.3. In aanvulling op de regels van de onderliggende bestemmingen wordt bij de beoordeling of in voldoende mate rekening gehouden wordt met het behoud en/of herstel van cultuurhistorische waarden de volgende aspecten betrokken:
a. stedenbouwkundige en landschappelijke structuren;
b. hoofdafmetingen en onderlinge verhoudingen;
c. eenheid in verschijningsvorm;
d. bebouwingstypologie;
e. massa en vorm;
f. dakvorm en –richting en –helling;
g. gevelkarakteristiek;
h. rooilijnen;
i. karakteristiek materiaalgebruik dat aansluit bij de beschrijving van de cultuurhistorisch waardevolle elementen, zoals in de bijlage omschreven"

Zienswijze VanWonen

Cultuurhistorische waarde gebouw

4. VanWonen betoogt in haar zienswijze dat het college ten onrechte de aanduiding "Waarde – Cultuurhistorie 1" aan het gebouw heeft toegekend, omdat de cultuurhistorische waarde daarvan onvoldoende is onderbouwd.

4.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak, onder 4.3, al geoordeeld dat dit betoog niet slaagt. Het betoog van VanWonen komt er nu op neer dat de Afdeling wordt verzocht het eerder gegeven oordeel te herzien. De Afdeling kan behalve in uitzonderlijke gevallen niet terugkomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan

de orde.

Het betoog slaagt niet.

Nieuwe regeling onredelijk en onduidelijk

5. VanWonen betoogt dat de nieuwe planregeling onredelijk en onduidelijk is.

VanWonen stelt dat de raad met de wijziging van de planregels blijkbaar heeft bedoeld om te bepalen dat, na de sloop van het gebouw, rekening moet worden gehouden met de aspecten die in artikel 30.2.3, onder a t/m i worden genoemd. Hierdoor bestaat er geen onderscheid tussen de situatie waarin het gebouw gesloopt wordt om daarna te worden vervangen door nieuwbouw, en de situatie waarin veranderingen worden aangebracht aan het bestaande gebouw. VanWonen stelt dat gemeenteambtenaren hebben toegelicht dat aan dit vereiste kan worden voldaan door na de sloop een nieuw gebouw te realiseren dat dezelfde vorm, dezelfde omvang, en hetzelfde uiterlijk heeft als het gesloopte gebouw. Alhoewel dit volgens VanWonen niet uit de planregels volgt, vindt zij dit vereiste, ervan uitgaande dat het zou kloppen, onredelijk en in strijd met de opdracht uit de tussenuitspraak van de Afdeling. VanWonen voert aan dat zij hierdoor onevenredig wordt beperkt in haar planologische mogelijkheden, en dat zij als gevolg hiervan in een slechtere positie zou komen te verkeren dan in het geval zij geen beroep tegen het oorspronkelijke bestemmingsplan zou hebben ingesteld.

Volgens VanWonen is het daarnaast onduidelijk wat de in artikel 30.2.3 genoemde aspecten precies betekenen voor een, na de sloop van het bestaande gebouw, op te richten nieuw gebouw. Deze onduidelijkheid wordt volgens haar niet weggenomen door de beschrijving van het gebouw in de bijlage bij de planregels. Deze beschrijving is summier en globaal, en geeft onvoldoende informatie om vast te kunnen stellen aan welke specifieke eisen een nieuw gebouw in relatie tot de in artikel 30.2.3 genoemde aspecten zou moeten voldoen. Als laatste is het volgens haar onduidelijk wat zij zou moeten doen om te voldoen aan artikel 30.2.2. VanWonen wijst in het bijzonder op het vereiste dat voldoende rekening moet worden gehouden met de historische stedenbouwkundige karakteristiek en gevelbeeld "welke zichtbaar is vanaf het openbaar toegankelijk gebied". Het is volgens haar onduidelijk wanneer aan dit vereiste is voldaan en welk openbaar toegankelijk gebied ten aanzien van het gebouw wordt bedoeld. Als gevolg van deze onduidelijkheden ontstaat rechtsonzekerheid, aldus VanWonen.

5.1. De Afdeling stelt voorop dat uit de tussenuitspraak niet volgt dat de raad een onderscheid moet maken tussen de situatie waarin het gebouw gesloopt wordt om daarna te worden vervangen door een nieuw gebouw, en de situatie waarin veranderingen worden aangebracht aan het bestaande gebouw. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak vastgesteld dat de mogelijkheid om het gebouw te slopen niet uit de planregels volgde, onder meer omdat het bij sloop onmogelijk zou zijn om nog aan de vereisten van artikel 30.2 te voldoen. De Afdeling heeft de raad daarbij meegegeven dat hij, mocht hij ervoor kiezen de planregels te wijzigen, duidelijk moet maken of het bestaande pand gesloopt mag worden en 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. Dit betekent niet dat de Afdeling heeft geoordeeld dat de raad in de nieuwe planregels niet zou mogen bepalen dat de vereisten van het oude artikel 30.2 eveneens gelden bij het bouwen van een nieuw gebouw na sloop.

In zoverre slaagt het betoog niet.

5.2. De Afdeling stelt echter vast dat de raad met de aangepaste planregels niet aan deze opdracht uit de tussenuitspraak heeft voldaan.

De Afdeling begrijpt de bedoeling van de raad als volgt. Het gebouw mag gesloopt worden, mits er rekening wordt gehouden met de in artikelen 30.2.2 en 30.2.3, onder a tot en met i, genoemde aspecten. Dit zou inderdaad betekenen dat dezelfde eisen gelden in de situatie waarin het gebouw gesloopt wordt om daarna te vervangen door nieuwbouw, als in de situatie waarin veranderingen worden aangebracht aan het bestaande gebouw. Deze bedoeling is echter met de aangepaste planregels niet bereikt.

Hiertoe overweegt de Afdeling dat de sloop van het gebouw nog altijd in strijd is met de planregels. Uit artikel 30.2.1 volgt dat het niet is toegestaan om veranderingen aan te brengen aan de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing in of zichtbaar vanuit het openbaar toegankelijk gebied, behalve als naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate rekening wordt gehouden met de in artikel 30.2.3, onder a tot en met i, genoemde aspecten. Zoals de Afdeling in de eerste tussenuitspraak al heeft overwogen, brengt de sloop van het gebouw per definitie een verandering aan in de bestaande cultuurhistorische bebouwing. Daarnaast wordt bij sloop per definitie niet in voldoende mate rekening gehouden met de in artikel 30.2.3, onder a tot en met i, genoemde aspecten. Deze aspecten verdwijnen immers volledig met de sloop van het gebouw. De verwijzing naar artikel 30.2.3 in artikel 30.2.1 maakt dat deze nieuwe planregels in essentie hetzelfde bepalen als het oude artikel 30.2, en dus nog steeds in de weg staan aan de sloop van het gebouw.

Als gevolg hiervan wordt het evenmin duidelijk op welke manier in geval van sloop met de cultuurhistorische waarden van het voorheen aanwezige gebouw moet worden omgegaan. VanWonen wijst er terecht op dat niet uit de planregels volgt dat daaraan kan worden voldaan door na de sloop van het bestaande gebouw een gebouw te realiseren dat dezelfde vorm, dezelfde omvang, en hetzelfde uiterlijk heeft. Uit de planregels volgt immers niet dat bij nieuwbouw na de sloop van het bestaande gebouw getoetst zal worden aan de in artikel 30.2.3, onder a tot en met i, genoemde aspecten. Hetzelfde geldt voor artikel 30.2.2. Nog los van de vraag of deze bepaling inhoudelijk voldoende duidelijk is, is het naar het oordeel van de Afdeling niet duidelijk wanneer dit artikel van toepassing is. Uit de tekst van de bepaling volgt niet dat 'rekening houden met de historische stedenbouwkundige karakteristiek en het gevelbeeld dat zichtbaar is vanaf het openbaar toegankelijk gebied' een vereiste is waar een bouwplan voor nieuwbouw na de sloop van het gebouw aan getoetst zal worden.

Dit betekent dat de planregels onduidelijk zijn, omdat de raad de planregels nog steeds niet in overeenstemming met zijn beoogde doel heeft gebracht. De Afdeling is daarom van oordeel dat de aangepaste planregels in strijd met artikel 3:2 van de Awb zijn vastgesteld, voor zover ze betrekking hebben op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25.

In zoverre slaagt het betoog.

5.3. Wat betreft het betoog van VanWonen dat zij als gevolg van de door de raad beoogde planregeling onevenredig in haar planologische mogelijkheden zou worden beperkt, en dat zij hierdoor in een slechtere positie zou komen te verkeren dan wanneer zij geen beroep had ingesteld, overweegt de Afdeling als volgt.

Gelet op wat hiervoor onder 5.2 is overwogen, kan de Afdeling hier in deze tweede tussenuitspraak nog geen oordeel over geven. Voordat de Afdeling een oordeel kan geven over de vraag of VanWonen als gevolg van de door de raad beoogde planregeling onevenredig in haar planologische mogelijkheden wordt beperkt, moet de bedoeling van de raad duidelijk uit de vastgestelde planregels volgen. De Afdeling kan namelijk alleen een oordeel geven over de vastgestelde planregels.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Bestuurlijke lus

6. Gelet op wat onder 5.2 is overwogen, is het herstelbesluit van 4 november 2024 in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het de wijzigingen die zijn doorgevoerd in artikel 30 betreft, voor zover die van toepassing zijn op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil zal de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Awb de raad opdragen om binnen zestien weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat hiervoor onder 5.2 is overwogen, het daarin omschreven gebrek te herstellen.

Voor het geval de raad er opnieuw voor kiest om de planregels te wijzigen, geeft de Afdeling mee dat de raad deze in overeenstemming met zijn bedoeling moet brengen. Als het de bedoeling van de raad is dat het gebouw gesloopt mag worden, mits het vervolgens vervangen wordt door een gebouw dat aan bepaalde vereisten voldoet, dan moet dat duidelijk uit de letterlijke tekst van de gewijzigde planregels volgen. Ook moet daar in dat geval uit volgen wat deze vereisten precies inhouden. De raad kan ook een ander besluit nemen en kiezen voor een andere planregeling voor het perceel waarop het gebouw staat.

De raad moet de Afdeling en VanWonen de uitkomst meedelen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen. Het door de raad te nemen gewijzigde besluit hoeft niet overeenkomst afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Proceskosten en griffierecht

7. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht van VanWonen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zwolle op om:
- binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 5.2 en 6 het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Zwolle van 4 november 2024 te herstellen, en
- de Afdeling en VanWonen de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

w.g. Knol
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Soede
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 september 2025

270-1103
Verzonden: 10 september 2025