

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

VanWonen Investeringsmaatschappij 2 B.V. (hierna: VanWonen),
gevestigd te Zwolle,
appellante,

en

de raad van de gemeente Zwolle,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft VanWonen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en VanWonen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 27 mei 2024, waar VanWonen, vertegenwoordigd door A.M. Houtkamp en A.J.M. Ten Vergert, bijgestaan door mr. A. Daan, advocaat te Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.L. Kranenburg en E.J. Den Hollander, zijn verschenen.

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.

Inleiding

2. Het parapluplan voorziet in een verbeterde bescherming van de bouw- en cultuurhistorisch waardevolle panden voor het gehele Zwolse grondgebied. Het voormalige kantoorgebouw van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, gelegen aan de Burgemeester Drijbersingel 25 (hierna: het gebouw), is in dit plan aangemerkt als een gebouw met een hoge cultuurhistorische waarde. VanWonen is sinds november 2020 eigenaar van het perceel waarop dit gebouw staat. Haar bedoeling is altijd geweest om het huidige pand te slopen om zo op het perceel ruimte te maken voor de bouw van 140 appartementen.

VanWonen is het oneens met het plan, omdat het volgens haar onvoldoende duidelijk is welke cultuurhistorische waarden het gebouw heeft en op welke manier zij hiermee rekening moet houden bij een eventuele toekomstige ontwikkeling, zoals de sloop van het gebouw en de herontwikkeling van het perceel.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

De gronden van het beroep

Cultuurhistorische waarde gebouw

4. VanWonen betoogt dat het plan onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Hiertoe voert zij aan dat uit het plan niet is gebleken dat er reden is om een cultuurhistorische aanduiding aan het gebouw toe te kennen. Volgens VanWonen is er niet of onvoldoende onderzocht of er cultuurhistorische waarden aanwezig zijn. Het rapport "Diezerpoort Cultuurhistorische Analyse, Projectgebied Diezerpoort, gemeente Zwolle", van september 2010, opgesteld door Monumenten Advies Bureau (hierna: het rapport uit 2010), dat als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd, is namelijk gedateerd en de raad heeft onvoldoende onderzocht of de daarin genoemde cultuurhistorische waarden nog actueel zijn. Bovendien blijkt volgens VanWonen niet uit dit rapport wat de precieze cultuurhistorische betekenis van het gebouw is. Op de zitting heeft VanWonen daarbij aangevoerd dat uit het rapport "Waardestelling van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) te Zwolle", opgesteld door Het Oversticht in maart 2014 (hierna: het rapport uit 2014), volgt dat bij de uitbreidingen van het gebouw in de jaren zeventig veel van de cultuurhistorische waarde verloren is gegaan.

Daarnaast voert VanWonen aan dat het plan in strijd is met zowel een overeenkomst uit 2015, over de aanpak van leegstand van kantoren, waarbij de gemeente Zwolle partij is, als met de in het kader van die overeenkomst door DeZwarteHond opgestelde "Ontwikkelingsvisie: Noordereiland & Burgemeester Drijbersingel, Zwolle" (hierna: de ontwikkelingsvisie). In deze ontwikkelingsvisie wordt namelijk uitgegaan van de volledige sloop van het gebouw en daaropvolgende nieuwbouw in een totaal andere vorm. Het toekennen van een cultuurhistorische aanduiding is niet in lijn met dat uitgangspunt.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan voldoende zorgvuldig is voorbereid. Hiertoe stelt de raad dat er een uitgebreide cultuurhistorische analyse door een deskundig en onafhankelijk bureau is uitgevoerd. Volgens de raad is het rapport uit 2010 niet gedateerd, aangezien cultuurhistorische waarden niet zo snel aan verandering onderhevig zijn. Daarnaast verwijst de raad naar het rapport uit 2014, waaruit blijkt dat het gebouw cultuurhistorisch waardevol is, maar dat er transformatieruimte is. Ook stelt de raad dat bij het opstellen van het plan een ambtelijke toets heeft plaatsgevonden wat betreft de actualiteit van de in het rapport genoemde objecten.

Wat betreft de ontwikkelingsvisie stelt de raad dat deze niet in

opdracht van de gemeente, maar in opdracht van de Herstructureringsmaatschappij bedrijventerreinen Overijssel N.V. is opgesteld. Deze visie heeft volgens de raad geen juridische status, en is niet bestuurlijk vastgesteld door de raad of het college van burgemeester en wethouders.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het gebouw op bladzijde 14 van de "Lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren Diezerpoort", die als bijlage 12 bij de planregels is gevoegd (hierna: de objectenlijst), is aangeduid als een gebouw met "Hoge cultuurhistorische waarde". Op bladzijde 3 van de objectenlijst wordt deze aanduiding als volgt gedefinieerd: "Objecten en/of ensembles met architectuurhistorische waarden: d.w.z. kenmerkend voor een bepaalde bouwstijl, stroming, bouwperiode of typologie. Tevens kan er sprake zijn van stedenbouwkundig-historische of landschappelijke waarden, d.w.z. als onderdelen van bijzondere complexmatige ontwikkelingen of vanwege specifieke situationele aspecten (bijvoorbeeld markante hoeklocaties, focus- en oriëntatiepunten, landmarks) Deze waarde is dusdanig hoog, dat behoud (en bescherming) van deze objecten te overwegen is."

Het gebouw wordt op bladzijde 14 van de objectenlijst als volgt omschreven: "Dit vroegere kantoor van het GAK is in 1952-1953 gebouwd door architect H. Hoogewoning (Bureau Elling). Het bestaat uit enkele meerlaagse vleugels met platte daken. Langs de Burg. Drijbersingel is dit een van de eerste kantoorgebouwen die hier zijn gerealiseerd, karakteristiek voor de stadsvernieuwing en schaalvergroting die er vanaf het derde kwart van de 20^{ste} eeuw plaatsvond. In de jaren 1970 is het gebouw enkele malen uitgebreid maar het authentieke functionalistische karakter bleef goed behouden. In de voortuin een betonnen kunstwerk in de vorm van een gestileerde vogel (of vis)."

Op bladzijde 86 van het rapport uit 2010 staat daarbij nog het volgende over het gebouw: "Het ruim opgezette complex maakt deel uit van de groene kantoren- en scholenzone, die in de jaren zestig werd ontwikkeld aan het Noordelijke Zwolse stadssingel. De gebouwen liggen hier in een groene, campusachtige structuur, karakteristiek voor ontstaansperiode, toen onderwijsgebouwen (en kantoren) vaak geclusterd werden in groene zones in wijkranden".

Tot slot staat op bladzijde 14 van het rapport uit 2014 dat het gebouw een zekere stedenbouwkundige, architectonische en cultuurhistorische waarde vertegenwoordigt. De stedenbouwkundige waarde is gelegen in het feit dat het gebouw onderdeel uitmaakt van "de naoorlogse ontwikkeling van Zwolle en verdere uitbreiding van de stad ten noorden van de historische stadskern". De architectonische waarde is voornamelijk gelegen in het oudste bouwdeel uit de periode 1966 tot 1967, omdat dit in lijn is met het naoorlogse werk van de landelijk bekende architect Piet Elling. De cultuurhistorische waarde is gelegen in de geschiedenis van het gebouw als kantoor van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, de voorganger van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en een belangrijke sociaaleconomische ontwikkelingsinstelling in Nederland. Over de uitbreidingen van het gebouw staat het volgende: "Het destijds herkenbaar eigentijdse kantoor werd meerdere keren uitgebreid. En hoewel in vormgeving en materialen werd voortgebouwd op het bestaande

districtskantoor, veranderde het karakter met de laatste uitbreiding ingrijpend. Het GAK-gebouw transformeerde van een kleinschalig, gevarieerd complex naar een grote, en compacte kolos, waarin het aanvankelijke hoofdgebouw nu slechts een hoek vormt."

4.3. In wat VanWonen heeft aangevoerd over de cultuurhistorische waarde van het gebouw, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt onvoldoende zorgvuldig is voorbereid. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de raad de toekenning van een hoge cultuurhistorische waarde aan het gebouw op meerdere onafhankelijk opgestelde rapporten heeft gebaseerd. In de rapporten wordt naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderbouwd wat de cultuurhistorische waarden zijn van het gebouw. In de objectenlijst wordt daarbij gesteld dat het functionalistische karakter van het gebouw bij de uitbreidingen in de jaren '70 van de 20^e eeuw goed is behouden. Het feit dat in het rapport uit 2014 staat dat het karakter van het gebouw bij de uitbreidingen veranderd is, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat de raad het gebouw niet meer als cultuurhistorisch waardevol mocht aanwijzen. Er staat immers niet dat met deze uitbreidingen de cultuurhistorische waarde verloren is gegaan, maar enkel dat het karakter van het gebouw veranderd is.

Het feit dat deze rapporten enkele jaren oud zijn, betekent evenmin dat de raad niet van de rapporten uit heeft mogen gaan. Cultuurhistorische waarden van een gebouw zijn namelijk niet erg veranderlijk. Met betrekking tot het gebouw is ook niet gebleken dat zich sinds de opstelling van de rapporten zodanige ontwikkelingen hebben voorgedaan dat een nieuw rapport moest worden opgesteld.

Wat betreft de ontwikkelingsvisie stelt de Afdeling vast dat deze door een derde is vastgesteld, en niet door de raad. De ontwikkelingsvisie is daarom niet relevant voor de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Onduidelijkheid planregeling

5. VanWonen betoogt dat het plan leidt tot rechtsonzekerheid. Hiertoe voert zij aan dat uit de planregels en de bijlagen daarbij niet volgt welke cultuurhistorische waarden dienen te worden beschermd met betrekking tot het gebouw. Als gevolg hiervan zijn ook de regels over het gebruik van het gebouw, evenals de bouw- en uitvoerregels, onduidelijk. Het is daardoor onduidelijk hoe bij een eventuele sloop en herontwikkeling met deze cultuurhistorische waarden moet worden omgegaan.

Deze onduidelijkheid wordt volgens VanWonen vergroot door het feit dat een onderdeel van het oudste deel van gebouw juist niet de bestemming "Waarde-Cultuurhistorie 1" heeft gekregen en door het feit dat de raad stelt dat de sloop van het gehele gebouw, ondanks de bestemming, wel is toegestaan.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van rechtsonzekerheid door het plan. Volgens de raad is in de objectenlijst voldoende duidelijk omschreven en afgebeeld met welke cultuurhistorische waarden rekening moet worden gehouden. De raad verwijst ook naar het rapport uit 2010, dat als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd, aangezien hierin een analyse wordt gegeven van de cultuurhistorische

waarden van de kantoorgebouwen in het gebied in het algemeen, en het gebouw in het bijzonder. De raad wijst tot slot op het aanvullende rapport uit 2014.

Het feit dat na een eventuele sloop van het gebouw nog steeds de dubbelbestemming "Waarde- Cultuurhistorie 1" op het perceel rust, betekent volgens de raad dat bij nieuwbouw rekening dient te worden gehouden met de cultuurhistorische waarden van het gesloopte gebouw. Deze dubbelbestemming voorziet namelijk in "behoud en herstel" van de aanwezige waarden, wat betekent dat deze na een eventuele sloop hersteld moeten worden.

5.2. De Afdeling stelt vast dat voor een groot deel van het gebouw onder andere de dubbelbestemming "Waarde – Cultuurhistorie 1" geldt. Voor een onderdeel aan de oostkant van het gebouw, dat al bij de oorspronkelijke ontwikkeling in 1966-1967 bestond, geldt deze dubbelbestemming niet.

Artikel 30.1 van de planregels 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, zoals beschreven in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen."

Artikel 30.2 luidt:

"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:

- 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. historische materialisering en detaillering."

5.3. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat de planregels bedoeld zijn om de cultuurhistorische waarden te behouden. Het is wenselijk om het gebouw te behouden, maar het gebouw mag gesloopt worden. In geval van sloop, is het beoogde doel van de raad dat de daarna te realiseren nieuwbouw in uiterlijke verschijningsvorm zo veel mogelijk lijkt op het gesloopte gebouw.

De Afdeling stelt echter vast dat, anders dan de raad lijkt te hebben beoogd, de mogelijkheid van sloop van het gebouw niet volgt uit de planregels. Het slopen van een gebouw is, naar het oordeel van de Afdeling, in strijd met de bestemming zoals omschreven in artikel 30.1, aangezien deze bestemming ziet op het "behoud en herstel" van cultuurhistorische waarden.

De insteek van de raad waarbij er na de sloop van het gebouw nog rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische waarden van het gesloopte gebouw wordt, naar het oordeel van de Afdeling, evenmin met artikel 30.1 van de planregels bereikt. "Herstel van cultuurhistorische waarden" kan in dit geval niet zo worden begrepen dat de cultuurhistorische waarden van het gesloopte gebouw bij een nieuwe ontwikkeling hersteld moeten worden door een reconstructie van dat gebouw. "Herstel" moet naar het oordeel van de Afdeling in dit geval begrepen worden als restauratie van de cultuurhistorische waarden van het bestaande gebouw.

Daarnaast brengt de sloop van het gebouw een verandering aan in de bestaande cultuurhistorisch waardevolle bebouwing, en is het niet meer mogelijk om te voldoen aan de vereisten onder a tot en met i van artikel 30.2, aangezien het gebouw in geval van sloop in zijn geheel verdwijnt. De Afdeling overweegt dat deze planregel ziet op het aanbrengen van veranderingen in de *bestaande* cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Na sloop van het gebouw is er geen bestaande cultuurhistorische bebouwing meer aanwezig op het perceel, waardoor deze regel toepassing mist.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad met de artikelen 30.1 en 30.2 van de planregels het met het plan beoogde doel met betrekking tot het gebouw niet heeft bereikt. Deze regels zijn daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld, voor zover ze betrekking hebben op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25.

Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

6. Gelet op wat onder 5.3 is overwogen, is het besluit van 4 oktober 2021 in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het de vaststelling van de artikelen 30.1 en 30.2 betreft, en 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 is overwogen onder 5.3, het daarin omschreven gebrek te herstellen.

De raad kan het in overweging 5.3 geconstateerde gebrek herstellen door bijvoorbeeld de planregels, voor zover het betreft het perceel Burgemeester Drijbersingel 25, in overeenstemming te brengen met het door de raad beoogde doel. Voor het geval de raad besluit om de planregels te wijzigen, geeft de Afdeling mee dat de raad in de gewijzigde planregels 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. 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 mededelen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen. Het door de raad te nemen gewijzigde besluit hoeft niet opnieuw overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Proceskosten en griffierecht

7. In de einduitspraak zal worden 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 5.3 en 6 het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Zwolle van 4 oktober 2021 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

De griffier is verhinderd de
uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2024

270-1103

Verzonden: 31 juli 2024