



## Besluit

Jaargang 2025  
Nummer 20251124-11  
Onderwerp Opnieuw vaststellen parapluplan Bouw en cultuurhistorie na nieuwe tussenuitspraak Raad van State

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 27 oktober 2025

## Besluit

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.

Aldus besloten in de vergadering van 24 november 2025,

voorzitter, Peter Snijders

griffier, Eric Meurs

## Uitspraak 202106742/3/R3

ECLI: ECLI:NL:RVS:2026:3955

Datum uitspraak: 8 juli 2026

**Inhoudsindicatie:** Bij tussenuitspraak van 10 september 2025 (de tweede tussenuitspraak) heeft de Afdeling de raad van de gemeente Zwolle opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de uitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 4 november 2024 te herstellen. Bij besluit van 24 november 2025 heeft de raad ter uitvoering van de tweede tussenuitspraak het bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie" gewijzigd vastgesteld. De Afdeling heeft in de tweede tussenuitspraak, onder 5.2, geoordeeld dat de raad met het besluit van 4 november 2024 niet aan de opdracht uit de eerste tussenuitspraak van 31 juli 2024 had voldaan. De Afdeling overwoog daartoe dat de raad met de aanpassing van de planregels zijn beoogde doel niet had bereikt, onder meer omdat de sloop van het gebouw daarmee in strijd was. [appellante] betoogt dat uit de aangepaste planregels nog altijd niet duidelijk blijkt of het gebouw gesloopt mag worden. Hoewel uit artikel 30.1, tweede lid, volgt dat de gronden mede bestemd zijn voor het herstel van de historische stedenbouwkundige karakteristiek en het gevelbeeld bij nieuwbouw na sloop, is daarmee volgens haar namelijk nog niet duidelijk geregeld dat het gebouw ook daadwerkelijk gesloopt mag worden.

◆ Eerste aanleg - enkelvoudig      ◆ RO - Gelderland

202106742/3/R3.

Datum uitspraak: 8 juli 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd in Zwolle,

appellante,

en

de raad van de gemeente Zwolle,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 10 september 2025 (de tweede tussenuitspraak) heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de uitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 4 november 2024 te herstellen.

Bij besluit van 24 november 2025 heeft de raad ter uitvoering van de tweede tussenuitspraak het bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie" gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft [appellante] 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.

De tweede tussenuitspraak

2. De Afdeling heeft in de tweede tussenuitspraak, onder 5.2, geoordeeld dat de raad met het besluit van 4 november 2024 niet aan de opdracht uit de eerste tussenuitspraak van 31 juli 2024 had voldaan.

De Afdeling overwoog daartoe dat de raad met de aanpassing van de planregels zijn beoogde doel niet had bereikt, onder meer omdat de sloop van het gebouw daarmee in strijd was.

Herstel

3. De raad heeft bij besluit van 24 november 2025 het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld. De raad heeft opnieuw zowel artikel 30.1 als 30.2 aangepast. De gewijzigde artikelen zijn opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Het herstelbesluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding en het beroep van [appellante] wordt daarom geacht ook te zijn gericht tegen dit besluit. De Afdeling zal aan de hand van de tegen het herstelbesluit naar voren gebrachte zienswijze beoordelen of de raad heeft voldaan aan de opdracht in de tweede tussenuitspraak.

Zienswijze [appellante]

4. [appellante] betoogt dat uit de aangepaste planregels nog altijd niet duidelijk blijkt of het gebouw gesloopt mag worden. Hoewel uit artikel 30.1, tweede lid, volgt dat de gronden mede bestemd zijn voor het herstel van de historische stedenbouwkundige karakteristiek en het gevelbeeld bij nieuwbouw na sloop, is daarmee volgens haar namelijk nog niet duidelijk geregeld dat het gebouw ook daadwerkelijk gesloopt mag worden. [appellante] stelt daarbij dat artikel 30.1 feitelijk niet is veranderd ten opzichte van de vorige planregeling.

De bedoeling van de raad om in de planregels te regelen dat het gebouw gesloopt mag worden, is daarom volgens [appellante] ook met het tweede herstelbesluit van 24 november 2025 niet geregeld. Dit besluit voldoet dan ook niet aan de opdracht uit de tweede tussenuitspraak van de Afdeling.

4.1. In zowel de eerste als de tweede tussenuitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat de mogelijkheid om het gebouw te slopen, anders dan de raad had bedoeld, niet uit de planregels volgde. De Afdeling baseerde dat oordeel onder andere op het feit dat de planregels het, kort gezegd, niet toestonden om veranderingen aan te brengen in bestaande cultuurhistorisch waardevolle bebouwing, tenzij naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate rekening werd gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden. Omdat de sloop van het gebouw per definitie een verandering aanbrengt in de bestaande cultuurhistorische bebouwing, en omdat daarbij per definitie niet in voldoende mate rekening wordt gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden, stonden de planregels die met de besluiten van 4 oktober 2021 en 4 november 2024 waren vastgesteld aan de sloop van het gebouw in de weg.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat ook de bij besluit van 24 november 2025 door de raad vastgestelde planregeling in de weg staat aan de sloop van het gebouw. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 30.2.1 van de planregels bepaalt, kort gezegd, dat het is toegestaan om bouwkundige wijzigingen aan de bestaande bebouwing en structuren aan te brengen, mits naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate rekening wordt gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden. De Afdeling overweegt dat deze bepaling in feite, voor zover relevant, niet anders is dan de regeling waar in de eerste en tweede tussenuitspraak, zoals hierboven beschreven, over is geoordeeld. Om een (bouwkundige) wijziging aan te brengen aan het gebouw, is het namelijk

onder de nieuwe regeling nog steeds nodig dat daarbij naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende rekening wordt gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden. Zoals in de eerste en tweede tussenuitspraak al is overwogen, brengt de sloop van het gebouw per definitie een verandering aan in de bestaande als cultuurhistorisch waardevol aangemerkte bebouwing en wordt er daarbij dan ook per definitie niet voldoende rekening gehouden met die ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden. Deze nieuwe bepaling staat daarom, net als de eerdere regelingen, aan de sloop van het gebouw in de weg.

Het feit dat in artikelen 30.1, 30.2.2 en 30.2.4 specifieke bepalingen zijn opgenomen over de bestemming van de gronden en de beoordeling van nieuwbouw na de (gedeeltelijke) sloop van het gebouw, maakt dit niet anders. Deze regels zien immers alleen op de situatie na de (gedeeltelijke) sloop van het gebouw, maar zorgen er nog immer niet voor dat de beperking uit artikel 30.2.1, die aan de sloop van het gebouw in de weg staat, wordt opgeheven.

Het betoog slaagt.

4.3. Dit betekent dat de Afdeling niet toekomt aan de overige, subsidiair door [appellante] aangevoerde gronden.

4.4. Gelet op het feit dat de Afdeling al twee tussenuitspraken heeft gedaan waarin hetzelfde gebrek is vastgesteld dat ook met het laatste besluit van 24 november 2025 nog altijd niet is opgelost, ziet de Afdeling geen aanleiding om opnieuw een bestuurlijke lus toe te passen. Dit betekent dat de procedure met deze uitspraak eindigt.

## Conclusie

5. Gelet op wat in de eerste tussenuitspraak onder 5.3 is overwogen, is het beroep van [appellante] tegen het besluit van 4 oktober 2021 gegrond. In die uitspraak is namelijk geoordeeld dat dat besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb is, voor zover het de vaststelling van artikel 30.1 en 30.2 betreft, voor zover die van toepassing zijn op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25. Gezien de onderlinge samenhang tussen deze regels en de andere regels voor de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1", ziet de Afdeling aanleiding om het besluit te vernietigen, voor zover het de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25 betreft.

Gelet op wat in de tweede tussenuitspraak onder 5.2 is overwogen, is ook het beroep van [appellante] tegen het besluit van 4 november 2024 gegrond. Ook dit besluit moet om de hierboven genoemde redenen worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25 betreft.

Gelet op wat in deze einduitspraak onder 4.2 is overwogen, is het beroep van [appellante] tegen het besluit van 24 november 2025 gegrond. Dit besluit moet ook worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover het de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" op het perceel Burgemeester Drijbersingel 25 betreft.

6. De raad moet de proceskosten vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van 4 oktober 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie" gegrond;
- II. vernietigt het onder I. genoemde besluit, voor zover het betreft de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" voor het perceel Burgemeester Drijbersingel 25;
- III. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van 4 november 2024 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan gegrond;
- IV. vernietigt het onder III. genoemde besluit, voor zover het betreft de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" voor het perceel Burgemeester Drijbersingel 25;
- V. verklaart het beroep van [appellante] tegen het besluit van 24 november 2025 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan gegrond;
- VI. vernietigt het onder V. genoemde besluit, voor zover het betreft de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie - 1" voor het perceel Burgemeester Drijbersingel 25;
- VII. veroordeelt de raad van de gemeente Zwolle tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2802,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat de raad van de gemeente Zwolle het door [appellante] voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

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 8 juli 2026

1103

## **Bijlage**

Bestemmingsplan "Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie"

Artikel 30.1

De voor 'Waarde - Cultuurhistorie -1 ' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor:

- a. het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden bij wijzigingen aan de bestaande bebouwing en structuren, die zijn aangemerkt als cultuurhistorisch waardevol, zoals beschreven in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen;
- b. het herstel van de historisch stedenbouwkundige karakteristiek en het gevelbeeld bij nieuwbouw na geheel of gedeeltelijke sloop van de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, zoals beschreven in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen.

## Artikel 30.2

30.2.1. Op of in de als 'Waarde - Cultuurhistorie 1' aangewezen gronden is het toegestaan om bouwkundige wijzigingen aan te brengen aan bestaande bebouwing en structuren die zijn aangemerkt als cultuurhistorisch waardevol en zichtbaar zijn vanaf het openbaar toegankelijk gebied, mits naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate rekening wordt gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden welke zijn weergegeven in de lijst cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen.

30.2.2. Bij nieuwbouw, voor zover zichtbaar vanaf het openbaar toegankelijke gebied, wordt, na geheel of gedeeltelijke sloop van bestaande bebouwing en structuren die waren aangemerkt als cultuurhistorisch waardevol, rekening gehouden met de verdwenen historisch stedenbouwkundige karakteristiek en het gevelbeeld van de voorheen aanwezige cultuurhistorische waardevolle bebouwing en structuren zoals verbeeld en beschreven in de lijst met cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren, welke als een bijlage bij deze regels is opgenomen.

30.2.3. Bij de beoordeling of bij wijziging van bestaande bebouwing in voldoende mate rekening is gehouden met het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden en structuren als bedoeld in lid 30.2.1, worden 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 en verbeelding van de cultuurhistorisch waardevolle elementen, zoals in de bijlage omschreven.

30.2.4. Bij de beoordeling of bij nieuwebouw in voldoende mate rekening is gehouden met het herstel van de historisch stedenbouwkundige karakteristiek en gevelbeeld na geheel of gedeeltelijke sloop van de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en structuren als bedoeld in lid 30.2.2, worden de volgende aspecten betrokken:

- a. de bebouwingstypologie van het gesloopte gebouw;
  - b. massa en vorm van het gesloopte gebouw;
  - c. de dakvorm en -richting en -helling van het gesloopte gebouw;
  - d. de omvang van het gesloopte gebouw met haar hoofdafmetingen en onderlinge verhoudingen;
  - e. de gevelkarakteristiek, het uiterlijk, van het gesloopte gebouw;
  - f. de historische rooilijnen van het gesloopte gebouw;
  - g. stedenbouwkundige en landschappelijke structuren;
  - h. eenheid in verschijningsvorm;
  - i. karakteristiek materiaalgebruik dat aansluit bij de beschrijving en verbeelding van de cultuurhistorisch waardevolle elementen van het gesloopte gebouw."
-