ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:4236
Datum uitspraak	3 september 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Zutphen het bestemmingsplan "Omgevingsplan Landelijk gebied" gewijzigd vastgesteld. Het plan betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Wro en de Chw en omvat het grootste deel van het landelijk gebied van de gemeente Zutphen. Het terrein waar de Stichting is gevestigd, ligt binnen het plangebied. De Stichting GGNet is eigenaar van de gronden aan de Vordenseweg 12 in Warnsveld, die behoren tot het voormalige landgoed Het Groot Graffel. De Stichting biedt specialistische hulp in de geestelijke gezondheidszorg, onder meer op deze locatie in Warnsveld. In het plan is aan het hele terrein de bestemming "Maatschappelijk" toegekend. Het beroep van de Stichting is uitsluitend gericht tegen de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" die aan een deel van haar terrein en meer specifiek aan 6 gebouwen is toegekend. Deze dubbelbestemming staat volgens de Stichting in de weg aan de uitvoering van het Masterplan dat zij in 2021 heeft laten opstellen.

Volledige tekst

202205206/1/R4.
Datum uitspraak: 3 september 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

Stichting GGNet (hierna: de Stichting), gevestigd in Warnsveld, gemeente Zutphen, appellante,

en

de raad van de gemeente Zutphen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Omgevingsplan Landelijk gebied" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht. De Stichting heeft haar zienswijze daarop naar voren gebracht.

Bij besluit van 8 juli 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "Omgevingsplan Landelijk gebied" opnieuw gewijzigd vastgesteld.

De Stichting en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 20 mei 2025, waar de Stichting, vertegenwoordigd door mr. A.P. Loo, advocaat in Arnhem, vergezeld door ir. H.C.A. de Kat en [persoon], en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.W. van Nijendaal en mr. L.F. Miltenburg, beiden advocaat in Arnhem, vergezeld door ir. J.C. van Bolderen en mr. A.J. Tonen, 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 23 november 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze procedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Planbeschrijving

2. Het plan betreft een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van de Wro en de Chw en omvat het grootste deel van het landelijk gebied van de gemeente Zutphen. Het terrein waar de Stichting is gevestigd, ligt binnen het plangebied.

3. Bij besluit van 8 juli 2024 heeft de raad het besluit van 4 juli 2022 gewijzigd. Dit besluit (hierna ook: het herstelbesluit) wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. De Afdeling zal eerst het beroep tegen het herstelbesluit van 8 juli 2024 beoordelen en vervolgens bezien of er nog belang bestaat bij een beoordeling van het besluit van 4 juli 2024.

Het beroep van de Stichting

4. De Stichting is eigenaar van de gronden aan de Vordenseweg 12 in Warnsveld, die behoren tot het voormalige landgoed Het Groot Graffel. De Stichting biedt specialistische hulp in de geestelijke gezondheidszorg, onder meer op deze locatie in Warnsveld. In het plan is aan het hele terrein de bestemming "Maatschappelijk" toegekend. Het beroep van de Stichting is uitsluitend gericht tegen de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" die aan een deel van haar terrein en meer specifiek aan 6 gebouwen is toegekend. Deze dubbelbestemming staat volgens de Stichting in de weg aan de uitvoering van het Masterplan dat zij in 2021 heeft laten opstellen. Met dit Masterplan wordt een vernieuwde en gewijzigde inrichting van het terrein en de aanwezige gebouwen beoogd. In het Masterplan is nog vermeld dat twee gebouwen - de ‘witte villa’ en paviljoen Ruimzicht - zullen worden gesloopt, maar tijdens de zitting is door de Stichting meegedeeld dat waarschijnlijk beide gebouwen behouden blijven en een andere functie krijgen. Het hoofdgebouw, het ketelhuis en de boerderij zullen worden gerenoveerd en de kapel zal worden verbouwd.

De Stichting betoogt dat de raad niet goed heeft gemotiveerd dat de gebouwen en omliggende gronden waaraan de dubbelbestemming is toegekend, cultuurhistorische waarde hebben. In dit verband wijst de Stichting erop dat op de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Gelderland geen waarde aan haar terrein is toegekend. Ook stelt zij dat uit de cultuurhistorische waardenkaart in bijlage 10 bij het Plan-MER die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, ook niet blijkt dat aan de gebouwen en het omliggende terrein cultuurhistorische waarde toekomt. Verder wijst de Stichting erop dat in bijlage 21 bij de planregels uitdrukkelijk is aangegeven dat haar terrein, inclusief gebouwen, geen cultuurhistorische waarde heeft.

Ter onderbouwing van haar betoog dat de 6 specifiek in het bestemmingsplan aangewezen gebouwen geen cultuurhistorische waarde hebben, heeft de Stichting een rapport overgelegd van 24 april 2025, opgesteld door ir. H.C.A. de Kat. Daarin wordt ingegaan op de cultuurhistorische waarden van die gebouwen en de wijze waarop dat is bepaald. In dat rapport wordt - kort samengevat - de conclusie getrokken dat die gebouwen geen ensemblewaarde hebben die gerelateerd kan worden aan de historische context van het landgoed. Ook is geconcludeerd dat die gebouwen ook om diverse andere redenen, waaronder eerder uitgevoerde verbouwingen, niet karakteristiek genoeg zijn voor het toekennen van de bestreden dubbelbestemming.

4.1. Op het terrein van de Stichting staat een groot aantal gebouwen, meer dan 30 in totaal. In het plan is aan 6 van die gebouwen - waaronder het hoofdgebouw - en aan de gronden die direct grenzen aan die gebouwen, de dubbelstemming "Waarde - Cultuurhistorie" toegekend. Voor deze dubbelbestemming is in de planregels een vergunningplicht opgenomen voor het wijzigen of het geheel dan wel gedeeltelijk slopen van de gebouwen.

4.2. De Afdeling stelt vooraf vast dat het rapport van De Kat minder de nadruk legt op de ensemblewaarde van het voormalige landgoed Het Groot Graffel en de 6 gebouwen als deel daarvan, en meer de nadruk legt op de architectuur van de 6 gebouwen, de latere bouwkundige aanpassingen die daar volgens De Kat afbreuk aan doen en de vraag of de gebouwen monumentwaardig zijn. Maar de cultuurhistorische betekenis van gebouwen omvat meer dan enkel de architectonische staat van dat specifieke gebouw, zoals de oorspronkelijke functie van een gebouw of de historische betekenis van een gebouw op een bepaalde locatie en als deel van een ensemble. Het hebben van een monumentale status is

niet noodzakelijk voor het kunnen aanmerken van een gebouw als karakteristiek en cultuurhistorisch waardevol.
Dit neemt niet weg dat naar het oordeel van de Afdeling de raad de toekenning van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" onvoldoende heeft gemotiveerd door die voornamelijk te baseren op een lijst die is samengesteld naar aanleiding van het zogeheten Monumenten Inventarisatie Project (MIP) dat tussen 1986 en 1995 landelijk is uitgevoerd en een recentere inventarisatie uit 2020. Hierbij is van belang dat zowel uit het MIP als uit de latere inventarisatie uit 2020 niet valt af te leiden welke kenmerken van de bewuste 6 gebouwen op en als deel van het landgoed van de Stichting de raad heeft meegewogen bij het bepalen van de cultuurhistorische waarde daarvan. Bovendien staan op de lijst van het MIP bij het adres Vordenseweg 12 in Warnsveld geen 6 maar 5 gebouwen vermeld en is onduidelijk of de bewuste gebouwen nog steeds in dezelfde staat verkeren als op het moment van het opstellen van het MIP 30 jaar geleden. Ook valt uit het MIP en de latere inventarisatie niet op te maken waarom ook aan de onbebouwde gronden die rondom die gebouwen liggen - die in sommige gevallen een aanzienlijke oppervlakte beslaan - de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" is toegekend. In de plantoelichting ontbreekt een verantwoording van de criteria of een vermelding van het beleidsdocument op basis waarvan deze dubbelstemming is toegekend aan delen van het terrein van de Stichting. Verder wijst de Stichting met juistheid erop dat op de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Gelderland aan haar terrein geen waarde is toegekend, maar alleen maar aan gronden die aan de westkant van haar terrein grenzen.

De raad heeft nadere stukken overgelegd ter onderbouwing van de toekenning van de bestreden dubbelbestemming, te weten het ‘advies cultuurhistorie’ van 21 september 2022 van drs. J. Krijnen, werkzaam bij de gemeentelijke afdeling Erfgoed, en een reactie van 6 mei 2025 op het eerdergenoemde rapport van De Kat van 24 april 2025, ook opgesteld door drs. J. Krijnen. Het eerstgenoemde stuk maakt geen deel uit van het gewijzigd vastgestelde plan van juli 2024. Dat stuk is niet als bijlage bij de toelichting gevoegd en uit het vaststellingsbesluit blijkt niet dat de raad dat overgelegde stuk bij de gewijzigde vaststelling van het plan heeft betrokken. Het andere stuk bevat ook geen verantwoording van de criteria of een vermelding van het beleidsdocument op basis waarvan deze dubbelstemming is toegekend aan delen van het terrein van de Stichting. Bovendien gaan beide stukken uitsluitend in op de cultuurhistorische betekenis van de 6 gebouwen, maar is daarin niet gemotiveerd waarom de bestreden dubbelbestemming ook aan de aangrenzende, onbebouwde gronden is toegekend. Daarbij rijst de vraag welke betekenis deze dubbelbestemming heeft voor deze gronden, aangezien de in artikel 36 van de planregels opgenomen vergunningplichten uitsluitend betrekking hebben op gebouwen.

5. Verder voert de Stichting terecht aan dat artikel 36.4.2 van de planregels rechtsonzeker is. Deze bepaling luidt: "Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 36.4.1 mag alleen en moet worden geweigerd, indien door het geheel of gedeeltelijk slopen dan wel door de daarvan hetzij direct, hetzij indirect te verwachten gevolgen blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de beeldbepalende cultuurhistorische waarden van het bouwwerk en hieraan door het stellen van voorwaarden niet of onvoldoende tegemoet kan worden gekomen."

De Stichting wijst er terecht op dat in geval van het geheel slopen van een bouwwerk niet voldaan kan worden aan de voorwaarde dat daardoor geen blijvende onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarden. Het is namelijk inherent aan volledige sloop dat die cultuurhistorische waarden definitief verloren gaan. De raad heeft ook tijdens de zitting niet kunnen uitleggen hoe deze planregel moet worden toegepast in een concreet

geval en hoe een vergunning voor volledige sloop kan worden verleend. Ook is uit een oogpunt van rechtszekerheid onvoldoende duidelijk aan welke beeldbepalende cultuurhistorische waarden wordt getoetst bij het verlenen van de sloopvergunning.
6. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak toereikend te motiveren waarom de bestemming

"Waarde - Cultuurhistorie" is toegekend aan 6 gebouwen en de aangrenzende, onbebouwde gronden op het terrein van de Stichting aan de Vordenseweg 12 in Warnsveld, of een gewijzigd besluit te nemen waarbij die bestemming geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. De raad moet het besluit van 8 juli 2024 in ieder geval wijzigen met betrekking tot artikel 36.4.2 van de planregels.

7. De raad moet de Afdeling de uitkomst meedelen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, blijft op een gewijzigd besluit het recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw te worden toegepast.

8. In de einduitspraak zal de Afdeling voor zover nodig ingaan op het beroep van de Stichting tegen het oorspronkelijke besluit tot vaststelling van het plan van 4 juli 2022. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zutphen op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van deze uitspraak de gebreken in het besluit van 8 juli 2024 tot gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan "Omgevingsplan landelijk gebied" te herstellen door:

- toereikend te motiveren waarom de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie" is toegekend aan 6 gebouwen en de aangrenzende, onbebouwde gronden op het terrein van de Stichting GGNet aan de Vordenseweg 12 in Warnsveld, dan wel een gewijzigd besluit te nemen waarbij die bestemming geheel of gedeeltelijk komt te vervallen;

- met betrekking tot artikel 36.4.2 van de planregels een gewijzigd besluit te nemen;

- de Afdeling de uitkomst mee te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Vreugdenhil
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 september 2025

571-947