

ANNOTATIE

# Welstandsaspecten in het kavelpaspoort

**S. Koopmans**

*Annotatie bij Raad van State, 16-10-2024, ECLI:NL:RVS:2024:4176 (OGR-2024-0186)*

*Annotatie bij Raad van State, 18-06-2024, ECLI:NL:RVS:2024:2468 (OGR-2024-0186)*

In mijn eerdere annotatie bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) van 3 april 2024 heb ik uitgebreid stilgestaan bij het toegenomen gebruik van het kavelpaspoort als planologisch instrument. In een kavelpaspoort zijn de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen te bebouwen kavels. Daarbij heb ik geconstateerd dat het kavelpaspoort op vijf manieren gebruikt wordt:

1. voorafgaand als input voor een bestemmingsplan;
2. als onderdeel van het bestemmingsplan;
3. als onderdeel van een juridisch geborgd beeldkwaliteitsplan;
4. achteraf als losse inspiratiebron voor een mogelijke invulling van het bestemmingsplan;
5. los van een bestemmingsplan via privaatrechtelijke verankering.

In de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2024<sup>[1]</sup> en de voorafgaande uitspraak van de

voorzieningenrechter van 18 juni 2024<sup>[2]</sup> is een voorbeeld te vinden van het gebruik van het kavelpaspoort als onderdeel van het bestemmingsplan (situatie 2 in de opsomming hierboven). De raad van de gemeente Hoeksche Waard heeft bij besluit van 12 december 2023 het bestemmingsplan 'Vrijstaande woning Schenkeldijk ong. Strijen' vastgesteld. Dit bestemmingsplan maakt de nieuwbouw van een vrijstaande woning met landschappelijk ingerichte tuin mogelijk. Uit de plantoelichting is op te maken dat het uitgangspunt voor de ruimtelijke inpassing is, dat sprake is van evenwicht in architectuur en harmonieuze verhoudingen, waarbij de woning bestaat uit één hoofdgebouw van één woonlaag met kap. Er wordt gebruikgemaakt van natuurlijke materialen en het kleurgebruik moet passen bij de omgeving. Bijgebouwen dienen te passen bij het hoofdgebouw, waardoor er sprake is van een esthetische samenhang. Een en ander is verwoord en verbeeld in een kavelpaspoort.<sup>[3]</sup>

Dat het in het kavelpaspoort beoogde plan ook daadwerkelijk gerealiseerd en in stand gehouden wordt conform het kavelpaspoort, is via voorwaardelijke verplichtingen in de planregels voor de bestemmingen 'Tuin' en 'Wonen' geborgd. Hierbij is het kavelpaspoort zelf als bijlage bij de regels opgenomen.<sup>[4]</sup> In dit kavelpaspoort is een inrichtingstekening van het perceel opgenomen en is een aantal voorwaarden gesteld. Het gaat daarbij om de situering van de woning, de hoofdvorm (massa, kapvorm en gevelindeling), de detaillering (materiaalkeuze en compositie van onderdelen), de inrichting van de kavel (beplanting en erfafscheiding) en duurzaamheidsaspecten (energieneutraal en hemelwaterafvoer). Tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan zijn de aspecten uit het kavelpaspoort over materiaalkeuze, kleur, vorm en gevelindeling ook in de vorm van een beeldkwaliteitsplan als vervangend welstandskader vastgesteld.<sup>[5]</sup> Daarmee is sprake van een dubbele borging via zowel het bestemmingsplan als de welstandstoets.

Omwonenden van het plangebied hebben tegen de vaststelling van het bestemmingsplan beroep ingesteld bij de Afdeling en de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Zij vinden onder andere de uitgangspunten in het kavelpaspoort te vaag en globaal en daarmee rechtsonzeker. In de uitspraak van 18 juni 2024 geeft de voorzieningenrechter allereerst aan dat de in het kavelpaspoort opgenomen stedenbouwkundige uitgangspunten over de hoofdvorm niet voor meerderlei uitleg vatbaar en daarmee niet rechtsonzeker zijn. Ten tweede zijn de opgenomen inrichtingseisen voor het erf volgens de voorzieningenrechter ook niet rechtsonzeker, ondanks dat op de inrichtingstekening niet de precieze locatie en het aantal bomen is bepaald. Als laatste constateert de voorzieningenrechter dat het kavelpaspoort een aantal aan welstand gerelateerde uitgangspunten bevat. Met name de voorwaarden over het uiterlijk van de bebouwing, zoals de gevelindeling, materiaalkeuze, compositie en kleurstelling zijn aan te merken als welstandsaspecten.<sup>[6]</sup> Het is vaste jurisprudentie dat dergelijke

welstandsaspecten via de welstandstoetsing op grond van artikel 12 van de Woningwet worden gereguleerd. Hierdoor kunnen dergelijke welstandseisen in beginsel niet in een bestemmingsplan worden opgenomen, omdat deze niet ruimtelijk relevant zijn. Dit is anders als er sprake is van ruimtelijk relevante belangen, bijvoorbeeld de bescherming van cultuurhistorische waarden zoals een beschermd stads- of dorpsgezicht, of wanneer de gemeentelijke welstandsregeling onvoldoende waarborgen biedt.[7]

Omdat de voorzieningenrechter op basis van deze vaste jurisprudentie twijfelt aan de rechtmatigheid van het opnemen van dergelijke voorwaarden in het bij de planregels behorende kavelpaspoort, schorst hij de volgende voorwaarden:[8]

*‘– de gevels zijn bescheiden en evenwichtig, en zijn harmonieus van opzet;*

*– de plaats, afmeting en verhoudingen van de raam deur- en andere openingen dienen goed op elkaar en de karakteristieken van het gebouw te zijn afgestemd;*

*– overwegend traditioneel, streekeigen materiaalgebruik en gedekte kleuren. Materiaal van het dak mag doorlopen in de gevels;*

*– de gekozen detaillering, materialen en kleuren ondersteunen het karakter van het bouwwerk;’*

Daarnaast treft de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening dat deze geschorste voorwaarden geacht worden door de raad te zijn vastgesteld als criteria voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken in aanvulling op de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 (de opvolger van de welstandsnota).[9] Ik vraag mij af of deze laatste voorziening echt nodig is. De raad heeft tegelijk met de vaststelling van het bestemmingsplan de voorwaarden immers zelf ook als welstandskader vastgesteld, waardoor een omgevingsvergunning op grond van de in het tijdelijke deel van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat aan dit welstandskader getoetst moet worden.[10]

Ook in de bodemzaak moet de Afdeling zich buigen over de rechtszekerheid van het via de planregels opgenomen kavelpaspoort, wat de Afdeling in rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.2 doet. In lijn met de overwegingen van de voorzieningenrechter geeft de Afdeling aan dat de stedenbouwkundige uitgangspunten over de hoofdvorm en de inrichtingseisen niet rechtsonzeker zijn. Daarnaast gaat de Afdeling nog specifiek in op de bepaling in het kavelpaspoort over erfafscheidingen. In het kavelpaspoort is onder de kavelinrichting opgenomen dat *‘Langs zijde van de Randweg (...) een hogere erfafscheiding [is] toegestaan’*. De omwonenden uiten mijns inziens dan ook terecht de vrees dat een hogere erfafscheiding langs de Randweg kan worden gerealiseerd. Het gaat hier immers om een voorwaardelijke

verplichting die volgens artikel 3.3 van de planregels een verplichte inrichting van het erf en de tuin voorschrijft conform de voorwaarden uit het kavelpaspoort. Echter, omdat de bouwregels in artikel 3.2 van de planregels naast openbaar gebied enkel erfafscheidingen tot 1 m hoog toestaan, is deze voorwaarde volgens de Afdeling niet rechtsonzeker. Dat de planregels hiermee innerlijk tegenstrijdig zijn, is blijkbaar geen aanleiding om een gebrek in het bestemmingsplan te constateren.

Ten slotte gaat de Afdeling in op de aan welstand gerelateerde uitgangspunten in het kavelpaspoort. Opvallend is dat de Afdeling, in tegenstelling tot de voorzieningenrechter, niet aansluit bij de vaste jurisprudentie dat deze welstandsaspecten niet ruimtelijk relevant en dus in strijd met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening zijn.[11] In plaats daarvan overweegt de Afdeling dat de uitgangspunten als planregel fungeren en daarmee dus ook moeten voldoen aan de eisen die in het kader van de rechtszekerheid aan planregels worden gesteld. Ik neem aan dat hier bedoeld wordt op de jurisprudentie waaruit volgt dat een planregel voldoende concreet en objectief begrensd moet zijn.[12] In dit geval oordeelt de Afdeling dat de welstandseisen uit het kavelpaspoort hier niet aan voldoen. Begrijpelijk, omdat gesproken wordt in termen van *bescheiden*, *evenwichtig* of *harmonieus*. Dit zijn allemaal open termen die subjectief beleefd worden en vragen om een nadere invulling door een welstands- of ruimtelijke commissie. Omdat de raad de welstandseisen ook als welstandskader in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020 heeft opgenomen, volstaat de Afdeling met een vernietiging van de in het kavelpaspoort opgenomen welstandseisen.

Andersom geredeneerd zou dat betekenen dat, wanneer de welstandseisen wel voldoende concreet en objectief waren geformuleerd, deze wel gewoon in het bestemmingsplan opgenomen mochten worden, ongeacht of zij ruimtelijk relevant zijn. Hoewel dit in tegenspraak is met de eerdergenoemde jurisprudentielijn van de Afdeling, is deze insteek wel te verklaren als gekeken wordt naar de Omgevingswet (Ow), die ten tijde van de uitspraak al in werking was getreden. In artikel 4.19 van de Ow is aangegeven dat *'Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, (...) de gemeenteraad beleidsregels vast[stelt] voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.'* Onder de Ow is het daarmee zonder meer toegestaan om welstandseisen in het omgevingsplan op te nemen. Dit geldt met name voor welstandseisen die concreet en objectief geformuleerd zijn en daardoor geen uitleg nodig hebben. Wanneer de welstandseisen wel een uitleg behoeven, moet deze uitleg door de gemeenteraad in beleidsregels worden uitgewerkt, zoals de raad van de gemeente Hoeksche Waard bijvoorbeeld heeft gedaan in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit Hoeksche Waard 2020. Hoewel niet verplicht, kan de gemeenteraad op grond van artikel 17.9 van de Ow ook een adviescommissie instellen die aan de hand van

dergelijke beleidsregels over onder andere welstandsaspecten adviseert.[13]

Het lijkt er dus op dat de Afdeling in deze uitspraak al met een schuin oog heeft gekeken naar de borging van welstandseisen onder de Ow, door niet te kijken naar ruimtelijke relevantie maar door te beoordelen of een planregel met welstandsaspecten objectief uitlegbaar is.

[1] ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4176.

[2] ABRvS 18 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2468.

[3] [https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/t\\_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/t_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf), p. 9.

[4] [https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/r\\_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.html](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/r_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.html), artikel 3.3 en artikel 4.3 van de planregels.

[5] Punt 3 van het raadsbesluit van 12 december 2023, [https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/vb\\_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2/vb_NL.IMRO.1963.BPSTRSchdijkong22-VGo2.pdf).

[6] Voor meer hierover verwijst ik naar mijn artikel 'Het uiterlijk van de welstand onder de Omgevingswet', PRO 2020/03, p. 9.

[7] ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1025, r.o. 7.7, ABRvS 13 maart 2013, r.o. 2.5, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3997, ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:936, r.o. 4.1, ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, r.o. 29, ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:194, r.o. 15.1, ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2019, r.o. 4.4 en ABRvS 6 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3399, r.o. 5.8.

[8] Zie het dictum, onder 1.

[9] Zie het dictum, onder 2.

[10] Op grond van artikel 22.29, lid 1, onder b, van het Omgevingsplan gemeente Hoeksche Waard.

[11] Vergelijk ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2019, r.o. 4.4.

[12] ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2307, r.o. 5.2. Deze jurisprudentie is ook van toepassing verklaard op het opnemen van open normen in planregels, zie ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649, r.o. 18.2.

[13] De raad van de gemeente Hoeksche Waard heeft in dezelfde vergadering als dat het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan voor deze locatie is vastgesteld, ook een ‘Gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit HW’ ingesteld, <https://hoeschewaard.raadsinformatie.nl/vergadering/1068624>, onder punt 13.