

ANNOTATIE

Het kavelpaspoort als planologisch instrument^[1]

S. Koopmans

Annotatie bij Raad van State, 03-04-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1397 (OGR-2024-0075)

In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 3 april 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1397) wordt onder andere het gebruik van een kavelpaspoort in relatie tot het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad van Zoetermeer ter discussie gesteld. Omwonenden voelen zich onvoldoende betrokken bij het opstellen van het kavelpaspoort, met name omdat het kavelpaspoort het uitgangspunt is voor de ontwikkeling en volgens hen dus bepalend is voor de uiteindelijke invulling van het gebied. In rechtsoverweging 16.5 constateert de Afdeling dat de raad terecht stelt dat in het *kavelpaspoort* slechts de ruimtelijke contouren op hoofdlijnen zijn vastgelegd waaraan een eventuele ontwikkeling dient te voldoen. De definitieve ruimtelijke afweging heeft plaatsgevonden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. In het kader van de bestemmingsplanprocedure kon eenieder zienswijzen indienen. Omwonenden hebben ook gebruikgemaakt van deze mogelijkheid en zijn op deze wijze voldoende betrokken bij de uitgangspunten voor de ontwikkeling.^[2]

Het kavelpaspoort

In de balans tussen flexibele en globale ruimtelijke plannen en het streven naar een duurzame ruimtelijke kwaliteit hebben veel gemeenten net als Zoetermeer het instrument van het kavelpaspoort ontdekt. In een kavelpaspoort worden de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen te bebouwen kavels. Deze inrichtingseisen kunnen gaan over de situering, de hoofdvorm, de materialisatie en de detaillering van bebouwing, en over het gebruik en de inrichting van het erf. Het detailniveau van het kavelpaspoort verschilt en is

afhankelijk van het doel. Zo wordt het kavelpaspoort gebruikt om voorafgaand aan een wettelijke planprocedure de ruimtelijke uitwerking van kavels in hoofdlijnen weer te geven. Daarnaast wordt het kavelpaspoort gebruikt om als nadere invulling van een vastgesteld plan op detailniveau de inrichting van een kavel te bepalen. Deze laatste toepassing vindt in het bijzonder plaats bij kavels die bestemd zijn voor particulier opdrachtgeverschap. Voordeel is dat de gedetailleerde kavelinrichting op deze manier op een later moment dan de ruimtelijke planvorming kan plaatsvinden en flexibel aangepast kan worden aan de hand van de marktvrage. Ook in een zoektocht in de jurisprudentie van de Afdeling valt op dat met de intrede van de organische gebiedsontwikkeling rond 2010 het instrument van het kavelpaspoort vaker voorkomt, beginnend in 2013.[3] Uit de uitspraken komt naar voren dat het kavelpaspoort op verschillende manieren gebruikt kan worden:

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.

De uitspraken zijn allemaal onder de vigeur van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gedaan en zien dus op de situatie dat het bestemmingsplan en de welstandsnota de geëigende instrumenten waren voor de juridische verankering van ruimtelijke planvorming. Hierna bespreek ik kort het gebruik van het kavelpaspoort zoals dit onder de Wro plaatsvond. Waar relevant blik ik vooruit in hoeverre de Omgevingswet (Ow) gevolgen heeft voor het gebruik van het kavelpaspoort.

1. Voorafgaand als input voor een bestemmingsplan

In de uitspraak van 3 april 2024 heeft de raad van Zoetermeer het kavelpaspoort gebruikt als beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling die in een bestemmingsplan wordt vastgelegd, waarbij onder andere de beoogde invulling, bouwhoogtes en parkeernormen zijn opgenomen.[4] Het kavelpaspoort is wel door de raad vastgesteld, maar is blijkbaar niet bedoeld als officieel beleidsdocument. Het uiteindelijke bestemmingsplan bepaalt welke ruimtelijke invulling qua gebruik en bebouwing mogelijk is. De Afdeling concludeert dat het kavelpaspoort op deze wijze gebruikt mag worden. Zij verwijst daarbij naar een eerdere

uitspraak van 1 september 2021.[5] In de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018 was sprake van een bestemmingsplan dat in afwijking van een eerder opgesteld kavelpaspoort was vastgesteld. Omdat het kavelpaspoort geen bindend beleidsstuk is, konden omwonenden geen beroep doen op het feit dat het bouwvlak in het kavelpaspoort verder van hun woningen lag dan in het bestemmingsplan.[6]

Het kavelpaspoort fungeert in dit geval als stedenbouwkundige visie of een vorm van een beeldkwaliteitsplan dat uitgewerkt moet worden in een ruimtelijk plan. Een dergelijke visie of plan heeft juridisch gezien geen status, of hoogstens die van een beleidsstuk; het heeft geen directe toetsfunctie bij vergunningverlening. De Ow staat naar mijn mening niet in de weg aan de onder de Wro bestaande praktijk van het vaststellen van dergelijke deel- of gebiedsvisies. Omdat het beeldkwaliteitsplan een buitenwettelijk en vormvrij instrument is, brengt de Ow ook geen verandering in de mogelijkheid om dergelijke plannen op te stellen.[7]

2. Als onderdeel van het bestemmingsplan

Andere uitspraken laten zien dat de realisatie van de bebouwing en erfinrichting conform het kavelpaspoort in de planregels als voorwaardelijke verplichting wordt opgenomen.[8] Hoewel de Afdeling in deze uitspraken niet expliciet ingaat op de juistheid van deze methode, lijkt mij dit een goede manier om kavelpaspoorten juridisch te verankeren, omdat aspecten als situering, de omvang van bebouwing en het gebruik en inrichting van een erf bij uitstek planologische aspecten zijn die in een bestemmingsplan geregeld kunnen worden. Aandachtspunt is hierbij wel dat er in veel kavelpaspoorten ook aspecten zijn opgenomen die tot het domein van de welstand behoren, zoals uitstraling, materialisering en kleurstelling, en daarmee in beginsel niet in een bestemmingsplan opgenomen mogen worden.[9]

In artikel 4.19 van de Ow is nu specifiek opgenomen dat in het omgevingsplan regels over het uiterlijk van de welstand gesteld mogen worden. Doordat in de Ow het welstandstoezicht via het omgevingsplan loopt, zal het onderscheid tussen welstands- en planologische normen in de toekomst naar verwachting geen probleem meer zijn.[10] Ook lijkt de Ow meer ruimte te bieden in het op een later moment nader invullen van een omgevingsplan door middel van kavelpaspoorten. In de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2024 wordt in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bijvoorbeeld het vooruitschuiven van een onderzoeksverplichting aan de hand van een op een later beslismoment vast te stellen gebiedspaspoort akkoord bevonden.[11]

3. Als onderdeel of uitwerking van een juridisch geborgd beeldkwaliteitsplan

In de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020 stond ter discussie of de kavelpaspoorten

geen onderdeel waren van het beeldkwaliteitsplan. De Afdeling concludeert uiteindelijk dat het kavelpaspoort geen onderdeel uitmaakt van het beeldkwaliteitsplan en dus ook niet betrokken hoeft te worden bij de verlening van een uitwegvergunning.[12]

Een kavelpaspoort kan inderdaad als onderdeel van een beeldkwaliteitsplan als toetsinstrument bij vergunningverlening gebruikt worden. Van belang is dan wel dat het beeldkwaliteitsplan als onderdeel van een bestemmingsplan of als (onderdeel van de) welstandsnota is vastgesteld. Wanneer het beeldkwaliteitsplan met kavelpaspoort als onderdeel van het bestemmingsplan is vastgesteld, geldt hetgeen ik in de vorige paragraaf heb beschreven. Wanneer het kavelpaspoort onderdeel uitmaakt van de welstandsnota, geldt op grond van artikel 12a van de Woningwet (Wonw) wel de beperking dat enkel de aspecten uit het kavelpaspoort die zien op het uiterlijk en op de plaatsing van bouwwerken getoetst mogen worden; aspecten als beplanting, gebruik en erfinrichting vallen hier buiten. Een ander aandachtspunt is het feit dat het via het spoor van de welstandstoets geborgde kavelpaspoort moet passen binnen de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor de desbetreffende kavel. Gelet op de in artikel 12, lid 3, van de Wonw neergelegde voorrang van het bestemmingsplan, moeten bij een welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingmogelijkheden als uitgangspunt worden gehanteerd. Alleen bij globalere plannen is er meer beoordelingsruimte in het kader van de welstandstoets.[13]

Ook onder de Ow is het mogelijk om als gemeenteraad een welstandsnota vast te stellen. Artikel 4.19 van de Ow bepaalt dat het opstellen van een dergelijke beleidsregel enkel nodig is als regels in het omgevingsplan over het uiterlijk van bouwwerken nadere uitleg behoeven. Opvallend is dat in artikel 4.19 van de Ow enkel over het 'uiterlijk' en niet meer over de 'plaatsing' van bouwwerken wordt gesproken. Strikte lezing van het artikel zou tot gevolg hebben dat de welstandsnota enkel iets mag zeggen over de uiterlijke aspecten van bouwwerken als vormgeving, maatvoering, materiaal- en kleurgebruik, maar niet over de situering van een bouwwerk.[14] Dit zou betekenen dat onder de Ow een kavelpaspoort dat onderdeel uitmaakt van een beeldkwaliteitsplan geen aspecten als gebruik, beplanting, erfinrichting en de situering van bouwwerken zou mogen bevatten.

Nu zowel de welstandsaspecten als de planologische aspecten via het omgevingsplan worden geregeld en de voorrangsregeling uit artikel 12, lid 3, van de Wonw niet in de Ow is overgenomen, vraag ik mij af of de jurisprudentie over de (on)mogelijkheden tot inperking van bouw mogelijkheden via de welstandstoets onder de Ow voortgezet gaat worden. Hier speelt ook mee dat de beoordelingsruimte in de welstandstoets onder de Ow niet meer kan gaan over de plaatsing van bouwwerken.[15]

4. Achteraf als losse inspiratiebron voor een mogelijke invulling van het bestemmingsplan

Veel vaker wordt het kavelpaspoort op een later moment opgesteld dan het bestemmingsplan. Een globaal bestemmingsplan wordt daarmee op een later tijdstip op kavelniveau nader uitgewerkt, waardoor flexibiliteit blijft in het bepalen van kavelgroottes om in te kunnen spelen op de marktvraag. Het kavelpaspoort fungeert daarbij als een samenvatting en geeft koper, eigenaar en adviseurs inzicht in alle spelregels die gelden voor de kavel. Het kavelpaspoort kan inspiratie bieden voor de mogelijke invulling van de kavel.[16] Het kavelpaspoort is daarmee geen onderdeel van het bestemmingsplan en heeft in die zin geen bindende werking; een bouwplan zal gelet op het limitatief-imperatief stelsel in artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uiteindelijk altijd aan de planregels uit het bestemmingsplan moeten voldoen.[17] Uit de diverse uitspraken blijkt wel dat onduidelijkheid kan bestaan over de juridische status van dergelijke kavelpaspoorten. Daarbij bestaat het risico dat er discrepanties ontstaan tussen het kavelpaspoort en de juridische mogelijkheden uit het bestemmingsplan en/of de welstandsnota. Doordat het kavelpaspoort in deze werkwijze losstaat van de juridische instrumenten, heeft inwerkingtreding van de Ow geen gevolgen voor deze werkwijze.

5. Los van een bestemmingsplan via privaatrechtelijke verankering

In de uitspraak van 17 juli 2013 overweegt de Afdeling dat het kavelpaspoort in die zaak was aan te merken als een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de eventuele koper van een kavel. Omdat het kavelpaspoort geen deel uitmaakte van het bestemmingsplan lag het kavelpaspoort niet ter beoordeling voor.[18] Er zijn dus gevallen dat kavelpaspoorten in overeenkomsten voor gronduitgifte worden opgenomen, waarbij realisatie van de bebouwing en invulling van de kavel conform het kavelpaspoort verplicht wordt gesteld.

Wanneer de gronduitgifte plaatsvindt door commerciële partijen is dit toegestaan. Het bevoegd gezag hoeft in dat geval geen rekening te houden met deze verplicht opgelegde kavelpaspoorten bij de verlening van omgevingsvergunningen. Zo oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat *'Het college (...) met juistheid [heeft] toegelicht dat eisers gebonden waren aan de beeldkwaliteitseisen en het kavelpaspoort, omdat OBV [Ontwikkelingsbedrijf Vathorst] dit als voorwaarde heeft opgenomen in de verkoopovereenkomst van de kavels. Eisers waren daarom aan deze voorwaarden gebonden op grond van een civielrechtelijke verbintenis met OBV. Dat is een andere procedure dan de bestuursrechtelijke procedure van een aanvraag om een omgevingsvergunning zoals in deze zaak speelt.'*[19]

Ook gemeenten zelf maken gebruik van het privaatrechtelijk verplicht stellen van de kavelinrichting door kavelpaspoorten aan gronduitgifte-overeenkomsten te verbinden. Zo geeft de gemeente Almere op de website aan dat het *'kavelpaspoort (...) een juridische status*

[heeft] (het is een bijlage bij de koopovereenkomst) en is onmisbaar als je zelf een huis wilt gaan bouwen. Het geeft bijvoorbeeld aan hoe groot en hoe hoog je je huis mag bouwen.’[20] Daarbij is een toets van het bouwplan aan het kavelpaspoort een vereist onderdeel van het aankoopproces van de kavel. Volgens de website kan enkel voor een goedgekeurd bouwplan een omgevingsvergunning aangevraagd en een koopovereenkomst getekend worden.[21]

Voor gemeenten gelden echter striktere eisen voor het privaatrechtelijk contracteren, waarbij publiekrechtelijke regelingen niet op onaanvaardbare wijze doorkruist mogen worden: de tweewegen- of doorkruisingsleer zoals deze in het Windmill-arrest in 1990 door de Hoge Raad (HR) is ontwikkeld.[22] Het Windmill-arrest is in 1991 in het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad genuanceerd. In dit arrest heeft de HR overwogen dat het mogelijk is om als overheid privaatrechtelijk het op grond van een bestemmingsplan toegestane grondgebruik in te perken.[23] Er bestaat echter discussie wat precies onder het genoemde grondgebruik wordt verstaan: worden alleen gebruiksvoorschriften of ook bouwvoorschriften bedoeld? Beide worden immers in bestemmingsplannen opgenomen. In dit kader is relevant dat in 1992 artikel 122 in de Wonw is opgenomen. In dit artikel is expliciet geregeld dat een gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht mag verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens het Bouwbesluit is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wabo zijn geregeld. Met betrekking tot het voor het kavelpaspoort relevante tweede deel van het verbod is uit de parlementaire geschiedenis op te maken dat het noodzakelijk werd geacht om te voorkomen dat gemeenten via het privaatrecht onder andere extra eisen zouden kunnen stellen die het vergunningenregime van de Wonw (later de Wabo), met name het limitatief-imperatief stelsel en de vergunningsvrije mogelijkheden zouden aantasten.[24] Later in het parlementaire proces is aangegeven dat een gemeente wel aanvullende voorwaarden kan stellen aan onder andere ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit.[25]

De vraag is of het contractverbod in artikel 122 van de Wonw nu feitelijk een inperking is van de ruimte die het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad biedt om privaatrechtelijke eisen aan bebouwing te stellen. Diverse auteurs, waaronder Van Buuren en Troostwijk lijken dit aan te nemen.[26] Uit de beperkte jurisprudentie over het verbod uit artikel 122 van de Wonw komt naar voren dat met name contracteren over welstandsaspecten, waaronder materiaalkeuze, niet is toegestaan. Zo noemt de rechtbank Zutphen naast bouwtechnische voorschriften specifiek welstandsargumenten als onderwerp waarover de gemeente gelet op artikel 122 van de Wonw niet bevoegd was te contracteren.[27] Een overeenkomst die het verlenen van een bouwvergunning als onderwerp heeft, is eveneens strijdig met artikel 122 van de Wonw. Als voorbeeld is te noemen een overeenkomst waarin bouwvergunningverlening afhankelijk wordt gesteld van verplaatsing van een bedrijf en de sloop en bouw van een aantal

bouwwerken.[28]

Het gerechtshof Den Haag heeft op 21 december 2021 uitspraak gedaan in een zaak waarin kaveleigenaren stellen schade te hebben geleden doordat zij ten gevolge van de aanvullende eisen bij de verkoop van de kavels in hun bouwmogelijkheden zijn beperkt, terwijl de gemeente die aanvullende voorwaarden, naar later bleek, gelet op artikel 122 van de Wonw niet had mogen stellen. De gemeente had in de verkoopovereenkomsten als eis gesteld dat naast het bestemmingsplan en de welstandsnota ook aan in een appendix opgenomen specifieke extra materiaaleisen en detailleringen voldaan moest worden. De gemeente had gedurende het proces al toegegeven dat deze eis in strijd met artikel 122 van de Wonw en dus nietig was. De discussie ging nog over extra eisen die waren gesteld met betrekking tot de goothoogte en de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens die op een verkavelingskaart bij de overeenkomst waren opgenomen. Voorafgaand aan een officiële vergunningaanvraag zou door een Commissie Plankwaliteit aan deze eisen worden getoetst. De kavelaankoop was enkel mogelijk wanneer de kavelinvulling onder andere aan deze aanvullende eisen voldeed. Ook zou de Welstandscommissie enkel plannen behandelen die door de Commissie Plankwaliteit waren goedgekeurd. Het gerechtshof geeft de kaveleigenaren gelijk en oordeelt dat de gemeente deze eisen niet had mogen stellen en hiermee in strijd met het limitatief-imperatieve stelsel voor de verlening van omgevingsvergunningen in artikel 2.10 van de Wabo heeft gehandeld.[29] Hoewel juist de doorkruising van het limitatief-imperatieve stelsel één van de redenen was voor het opnemen van artikel 122 in de Wonw, oordeelt het gerechtshof niet expliciet dat er sprake is van strijd met het contracteerverbod uit dit artikel, maar dat er sprake is van strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht (artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek (BW)).

De rechtbank Rotterdam moest in een andere procedure beoordelen of een door de gemeente Schiedam voorgeschreven bouwhoogte in erfpachtvoorwaarden toegestaan was. In haar uitspraak van 24 november 2021 oordeelt de rechtbank dat het stellen van een eis van het bouwen van een gebouw met een zekere bouwhoogte in het kader van erfpachtuitgifte het publiekrecht onaanvaardbaar doorkruist, ook omdat overgangsrecht ontbreekt. De rechtbank baseert dit oordeel eveneens niet op artikel 122 van de Wonw maar op het Windmill-arrest en artikel 3:14 van het BW.[30]

Voor aspecten uit het kavelpaspoort die niet direct zien op bouwen, maar meer op het gebruik van de kavel, zoals parkeren, lijkt meer ruimte te bestaan voor privaatrechtelijke verankering. Zo geeft de rechtbank Amsterdam in haar uitspraak van 30 november 2022 onder verwijzing naar het arrest Kunst- en antiekstudio aan dat een gemeente strengere parkeereisen dan het bestemmingsplan kan stellen in een erfpachtovereenkomst.[31]

Hieruit blijkt dat, ondanks de praktijk, vraagtekens gesteld kunnen worden bij de juridische houdbaarheid van de privaatrechtelijke borging van kavelpaspoorten door gemeenten, met name als welstandsaspecten onderdeel uitmaken van het kavelpaspoort.

Het contracteerverbod heeft ook in de Ow een plek gekregen. In artikel 23.7 van de Ow is opgenomen dat een gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 van de Ow zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5. Volgens de toelichting bij de Ow wordt met dit voorschrift aangesloten bij het voorgaande artikel 122 van de Wonw.[32] Ik ga er daarom van uit dat het verbod ziet op de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit[33] en de bouwactiviteit.[34] Omdat beoogd is om aan te sluiten bij het voorgaande artikel 122 van de Wonw, verwacht ik niet dat de Ow grote veranderingen brengt in de (on)mogelijkheden voor het privaatrechtelijk borgen van kavelpaspoorten. Ook omdat blijkt dat het stellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden, zoals bouwhoogtes, in privaatrechtelijke overeenkomsten ook los van artikel 23.7 van de Ow kunnen afstuiten op de algemene doorkruisingsleer en de geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

Conclusie

Het gebruik van het kavelpaspoort als planologisch instrument komt vaker voor, waarbij het kavelpaspoort op verschillende manieren wordt ingezet. Wel blijkt uit de onderzochte uitspraken dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de (juridische) status van het kavelpaspoort. Wanneer beoogd wordt om het kavelpaspoort als toetsinstrument in te zetten, vraagt de juridische borging aandacht, met name wanneer welstandsaspecten zijn opgenomen. Ook onder de Ow is deze aandacht vereist. Het instrument van het omgevingsplan lijkt het meest geschikt om alle aspecten uit het kavelpaspoort te borgen. Opname van het kavelpaspoort door gemeenten in gronduitgifte-overeenkomsten is op grond van artikel 23.7 van de Ow en de doorkruisingsleer in veel gevallen niet toegestaan.

Noten

[1] Sybren Koopmans dankt mr. R. Veenhof, adviseur bij STAB, voor zijn commentaar. De noot is op persoonlijke titel geschreven.

[2] E.e.a. in lijn met de eerdere uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2151, r.o. 5-5.2.

[3] Zoekend op 'kavelpaspoort' komen 23 uitspraken via www.raadvanstate.nl naar boven.

[4] https://www.zoetermeer.nl/_flysystem/media/kavelpaspoorten.pdf onder nummer 14.

[5] ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1971, r.o. 20.1. Hier ging het om een planuitwerkingskader (PUK) dat de ruimtelijke contouren bevatte voor de uitwerking op hoofdlijnen van het uitbreidingsplan voor Madurodam.

[6] ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3193, r.o. 7.3.

[7] Zie ook iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/beeldkwaliteitsplan/

[8] Zie ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4183, r.o. 3, ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:549, r.o. 8.3, ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:950, r.o. 5.4.

[9] ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1025, r.o. 7.7, ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:936, r.o. 4.1 en ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, r.o. 29. Zo bevat het kavelpaspoort waar het in de uitspraak van 17 maart 2021 over ging, referentiebeelden van de gewenste architectuur en wordt specifiek de realisatie van het architectuurtype coulissewoning voorgeschreven, zie https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0597.BPWaalboskwartier-VG01/b_NL.IMRO.0597.BPWaalboskwartier-VG01_rb1.pdf.

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

[11] ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2232, r.o. 8.2 en 8.3.

[12] ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:861, r.o. 4.1.

[13] ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2913, r.o. 2.2.3 en 2.2.4 en ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:222, r.o. 5.2.

[14] Artikel 4.19 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 464 (MvT Omgevingswet). Zie in dit verband ook mijn artikel 'Het uiterlijk van de welstand onder de Omgevingswet', *PRO* 2020/03, J. van Campen, 'De brandende vraag. Welstand en Omgevingswet: Helderheid over heikele kwestie' 29 juni 2022, www.omgevingsweb.nl en www.iplo.nl/thema/ruimtelijke-

ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/welstand/ onder het kopje 'welstand overzetten naar nieuw deel omgevingsplan'.

[15] Zie ook noot 55 van E.M. van Bommel, S. Zuethoff en R. van Dam, 'Bouwen onder de Omgevingswet', *TBR* 2022/13. Juist bij globale plannen werd gebruik gemaakt van het welstandsinstrument om de situering van bouwwerken te bepalen.

[16] Zie bijvoorbeeld

www.hetharenerholt.nl/uploads/vdpl/files/hetharenerholt/Kavelpaspoort_1_DG3.pdf.

[17] Zie ABRvS 13 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:147, r.o. 6.3, ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2682, r.o. 16.1, ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2578, r.o. 4.1.

[18] ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3142, r.o. 6.7.

[19] Rechtbank Midden-Nederland 27 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:593. Saillant detail was dat het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst voor de helft in handen was van de gemeente Amersfoort.

[20] kavelwinkel.almere.nl/veelgestelde-vragen/wat-staat-er-in-het-kavelpaspoort/

[21] kavelwinkel.almere.nl/kennisbank/reserveringsproces/srv-toets-en-omgevingsvergunning/

[22] HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965.

[23] HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, *RvdW* 1991, 183, *AB* 1991, 659, m.nt. Van der Burg, *BR* 1991, p. 927, *V-N* 1992/1770, 18, *M en R* 1993, 14, *Gst.* 1991-6930, 4, m.nt. Damen, *NJ* 1991, 691, m.nt. M. Scheltema. Deze uitspraak is later nogmaals bevestigd in HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642, *AB* 2005, 58, m.nt. Van der Veen en ook van toepassing verklaard op de latere *Wro* in de uitspraak van het hof 's-Hertogenbosch, 16 april 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:BZ9334, *O&A* 2013-91, m.nt. Bosma & Van der Heijden.

[24] *MvT*, *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 81. En *MvA*, *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 87.

[25] *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 3, p. 7.

[26] P.J.J. van Buuren e.a., 'Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht', 2010, p. 279 en H. Troostwijk 'Art. 122 wonw en de tweewegenleer', in: T. Hoogenboom en L.J.A. Damen, *in de sfeer van administratief recht*, Utrecht: 1994, p. 407. Van Buuren e.a. noemen de situering van het bouwwerk op de bouwkevel of de materiaalkeuze. Troostwijk geeft aan dat contractsbepalingen geen beperking met betrekking tot de in het bestemmingsplan geregelde bouw mogelijkheden mogen bevatten.

[27] Rb. Zutphen 2 maart 2005, ECLI:NL:RBZUT:2005:AS8472, r.o. 1.11.

[28] HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3077, AB 2004, 60, m.nt. Van der Veen.

[29] Gerechtshof Den Haag 21 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2854, m.nt. J.J. Hoekstra, TBR 2022/118.

[30] Rechtbank Rotterdam, 24 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11445, r.o. 5-44-5-45. Hoekstra levert in zijn noot in TBR 2022/118 overigens kritiek op deze uitspraak, omdat geen rekening is gehouden met de nuancering van het Windmill-arrest in het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad.

[31] Rechtbank Amsterdam, 30 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7090, r.o. 4.4-4.6.

[32] MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 610. Meer hierover in G.A. van der Veen, 'De Omgevingswet en het privaatrecht', *TO* 2017/2 en G.A. van der Veen, 'Artikel 23.7 Omgevingswet en het privaatrecht', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof en F.J. van Ommeren, *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap. Vriendenbundel voor prof. Mr. J. Struiksma*, Den Haag: 2019, p. 549-556.

[33] Artikel 5.1, lid 1, onder a Ow.

[34] Artikel 5.1, lid 2, onder a Ow.