

AB 2024/266

## Hoe interpreteert de Afdeling begrippen in planregels? In ieder geval niet zo consistent.

ABRvS 07-08-2024, ECLI:NL:RVS:2024:3201, m.nt. T.N. Sanders

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	7 augustus 2024
Magistraten	Mr. J. Hoekstra
Zaaknummer	202302348/1/R3
Noot	T.N. Sanders
JCDI	JCDI:ADS978380:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2024:3201, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-08-2024
Wetingang	Art. 5:1 Awb

### Essentie

De Afdeling is inconsistent als het op de interpretatie van begrippen in planregels aankomt. Wanneer mag je nu wel of niet de Van Dale erbij pakken?

### Samenvatting

Voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de planregels niet voorzien in een omschrijving van het begrip "bedrijf". Zoals hiervoor is overwogen, moet in het geval dat een planregel op zichzelf niet duidelijk is, worden nagegaan of de plansystematiek of, als dit niet het geval is, de plantoelichting aanknopingspunten biedt voor de uitleg van het begrip.

Naar het oordeel van de Afdeling biedt de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg van het begrip "bedrijf". Daartoe overweegt de Afdeling het volgende. Artikel 14.4, onder a, van het bestemmingsplan "Transvaal" bepaalt dat op verschillende percelen met de bestemming "Wonen" het is toegestaan de begane grond en bijbehorende erven te gebruiken ten behoeve van een bepaalde functie, mits het bestemmingsplan deze functie door middel van een aanduiding aan het perceel toewijst. De functieaanduidingen die in het bestemmingsplan aan bepaalde percelen zijn toegekend, zijn "bedrijf", "detailhandel" of "horeca". Hieruit blijkt dat de planwetgever een onderscheid heeft gemaakt tussen de

functieaanduidingen "bedrijf" en "detailhandel". Naar het oordeel van de Afdeling is dit aanknopingspunt in de plansystematiek al voldoende om aan te nemen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, te vestigen op een perceel waaraan het bestemmingsplan de bestemming wonen en de functieaanduiding "bedrijf" toekent.

Ten overvloede overweegt de Afdeling nog het volgende. Ondanks dat de plansystematiek voldoende aanknopingspunten biedt om de bedoeling van de planwetgever te achterhalen, kan ook de plantoelichting hieraan bijdragen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt ook de plantoelichting aanknopingspunten om tot de conclusie te komen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel te vestigen op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf". Daarbij is van belang dat de Afdeling in de uitspraak van 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3264 heeft overwogen dat ook de nota van zienswijzen aanknopingspunten voor de uitleg van een planregel kan bieden. Dat de nota van zienswijzen geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan is, doet hier niet aan af. Als een planregel onduidelijk is, is de bedoeling van de planwetgever namelijk van belang bij de uitleg van de planregel en die bedoeling kan ook blijken uit de nota van zienswijzen.

Uit de nota van zienswijzen bij het bestemmingsplan blijkt dat de planwetgever met het toekennen van een gemengde bestemming mogelijk heeft willen maken 'afwijkende functies middels een gedetailleerde functieaanduiding conform de bestaande situatie te bestemmen'. Daar voegt de planwetgever aan toe dat het niet de bedoeling is dat er nieuwe functies bijkomen.

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan was er op het perceel aan de locatie een vorm van de functie "bedrijf", namelijk een stomerij, gevestigd. Naar aanleiding hiervan heeft de planwetgever de functieaanduiding "bedrijf" aan het perceel toegekend. Uit de nota van zienswijzen kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling van de planwetgever is geweest dat er op een later moment op het perceel een vorm van de functie "detailhandel" gevestigd zou worden. Ook hieruit kan worden afgeleid dat het bestemmingsplan het niet toestaat dat er een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, wordt gevestigd op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf".

Het betoog slaagt.

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 28 februari 2023 in zaak nr. 21/2689 in het geding tussen:

Wederpartij,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2020 heeft het college geweigerd om wederpartij een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van een bedrijfsruimte op het perceel aan de locatie tot winkel.

Bij besluit van 9 maart 2021 heeft het college het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 februari 2023 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 9 maart 2021 vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Partij en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juli 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. S.J.C. Hocks, is verschenen. Voorts is ter zitting partij, bijgestaan door mr. N. Çiçek, via een videoverbinding, als partij gehoord.

## Overwegingen

### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

#### 1.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 2 juni 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

### Inleiding

#### 2.

Wederpartij exploiteerde in het pand aan de locatie in Den Haag een bakkerij en broodjeszaak (hierna: de bakkerij). Het bestemmingsplan "Transvaal" kent aan het perceel de bestemming "Wonen" met de functieaanduiding "bedrijf" toe. Volgens wederpartij is zijn bakkerij in overeenstemming met de functieaanduiding "bedrijf" die aan het perceel is toegekend. Hier is het college het echter niet mee eens, omdat de bakkerij volgens het college is aan te merken als detailhandel, wat naar zijn oordeel niet is toegestaan op gronden met de functieaanduiding "bedrijf". Het college is naar aanleiding daarvan een handhavingprocedure gestart. Wederpartij heeft daarna een omgevingsvergunning aangevraagd voor het afwijken van het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Volgens hem had het college deze vergunning echter moeten weigeren op de grond dat er geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig is, omdat de bakkerij in overeenstemming met het bestemmingsplan is (een zogenoemde positieve weigering). Het college heeft deze omgevingsvergunning echter op een andere grond geweigerd, namelijk omdat het vestigen van een winkel volgens het college wel in strijd is met het bestemmingsplan, en ook met de Detailhandelsnota Den Haag en het provinciale beleid.

#### 3.

De rechtbank heeft overwogen dat niet in geschil is dat de bakkerij, waarop de aanvraag betrekking heeft, als detailhandel wordt aangemerkt. Het is de vraag of de bakkerij kan worden aangemerkt als een vorm van de functie "bedrijf". Als dit het geval is, staat artikel 14.4, onder a, van de planregels dit gebruik toe. De rechtbank stelt vast dat het bestemmingsplan geen definitie van het begrip "bedrijf" bevat. De rechtbank heeft overwogen dat onder die omstandigheden aansluiting moet worden gezocht bij de betekenis die daaraan in het algemeen

spraakgebruik wordt gegeven. De rechtbank beschrijft wat in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal onder bedrijf wordt verstaan. Naar het oordeel van de rechtbank is de bakkerij waarvoor wederpartij een omgevingsvergunning heeft aangevraagd, aan te merken als een bedrijf in die zin. De rechtbank overweegt dat de planregels in dit geval duidelijk zijn, waardoor niet kan worden toegekomen aan een bespreking van de bedoeling van de planwetgever. Omdat de bakkerij volgens de rechtbank niet in strijd is met het bestemmingsplan, komt de rechtbank tot het oordeel dat de omgevingsvergunning terecht is geweigerd, zij het op onjuiste gronden. Doordat het bestemmingsplan het gebruik van het pand als bakkerij toestaat, overweegt de rechtbank dat een omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelen in strijd met de regels van een bestemmingsplan' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, niet vereist is. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit, maar herroept het besluit van 20 juli 2020 niet. Het college heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

## Relevante regels uit het bestemmingsplan "Transvaal"

### 4.

Voor de beoordeling van het geschil zijn de volgende planregels uit het bestemmingsplan "Transvaal" van belang:

Artikel 1 Begrippen

(...)

1.39 detailhandel:

"het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die de goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit; onder detailhandel wordt niet begrepen belwinkels, internetcafés, coffeeshops, paddoshops en het verkopen en/of leveren van goederen voor het gebruik ter plaatse; eveneens is daaronder niet begrepen het verkopen van (consumenten)vuurwerk, inclusief de daarbij behorende opslag van vuurwerk, behoudens voor zover hiervan wordt afgeweken in de regels van dit plan."

(...)

Artikel 14 Wonen

(...)

14.4 Specifieke gebruiksregels

"a. ter plaatse van de betreffende aanduiding op de plankaart is het toegestaan de begane grond en de bijbehorende erven te gebruiken ten behoeve van de functie(s) zoals vermeld in de daartoe strekkende aanduiding;"

## Hoger beroep

### 5.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bakkerij waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd, op grond van het bestemmingsplan is toegestaan. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank bij de uitleg van het begrip "bedrijf" ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. De rechtbank heeft bij het bepalen van de definitie van "bedrijf" onvoldoende betekenis toegekend aan de plantoelichting en daarmee aan de bedoeling van de planwetgever. Volgens het college biedt de plantoelichting in samenhang met de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg en reikwijdte van het begrip "bedrijf", en volgt daaruit dat de bakkerij niet is toegestaan op het perceel. Het college wijst op jurisprudentie van de Afdeling, waaruit volgens het college volgt dat er een volgorde wordt gehanteerd bij de uitleg van een planregel, te

weten: eerst moet worden bekeken wat de planregel in samenhang met de verbeelding zegt, dan welke aanknopingspunten de plansystematiek biedt, daarna welke aanknopingspunten kunnen worden ontleend aan de plantoelichting en zienswijzennota en pas daarna welke aanknopingspunten het algemeen spraakgebruik biedt.

In dit geval kan uit de letterlijke tekst van het bestemmingsplan volgens het college niet worden afgeleid wat de planwetgever heeft bedoeld met "bedrijf".

Het college voert vervolgens over de plansystematiek aan dat het bestemmingsplan een separate bestemming "Bedrijf" en een separate bestemming "Detailhandel" kent. Binnen de bestemming "Bedrijf" kent het plan de aanduiding "vm", wat betekent dat daar tevens detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit is toegestaan. Dat duidt er volgens het college op dat onder de bestemming "Bedrijf" geen detailhandel wordt verstaan. Verder stelt het college dat er in het bestemmingsplan op meerdere locaties met de bestemming "Wonen" ook een functieaanduiding: "bedrijf", "horeca" of "detailhandel" is opgenomen. Hieruit blijkt volgens het college dat de planwetgever in het bestemmingsplan onderscheid heeft willen maken tussen deze functieaanduidingen. Bovendien wijst het college erop dat er na de vaststelling van het paraplubestemmingsplan "Parapluperziening Staat van Bedrijfsactiviteiten" in 2018 een vervangende Staat van Bedrijfsactiviteiten geldt, waardoor een "reparatiebedrijf ten behoeve van particulieren" de enige detailhandelsfunctie is die nog binnen de functie "bedrijf" is toegestaan. Het college concludeert op basis van het voorgaande dat de plansystematiek voldoende aanknopingspunten biedt om aan te nemen dat het niet is toegestaan om een vorm van detailhandel, zoals een bakkerij, te vestigen op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf" waar het bestemmingsplan "Transvaal" geldt. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Tot slot voert het college aan dat ook de plantoelichting (paragraaf 6.3) aanknopingspunten biedt voor de uitleg van de functieaanduiding "bedrijf" die het college voorstaat. Ten tijde van de vaststelling van het plan was een stomerij (Stomerij T. Groos & Zoon) gevestigd in het pand. Uit de plantoelichting blijkt volgens het college dat het de bedoeling van de planwetgever is geweest om uitsluitend die bestaande stomerij ter plaatse als bedrijf toe te staan naast de woonfunctie en daarom is de functieaanduiding "bedrijf" aan het perceel toegekend. Dat dat de bedoeling is geweest blijkt volgens het college ook uit de nota van zienswijzen, waarin specifiek op de zienswijze van stomerij Groos is gereageerd. De planwetgever heeft de functies "bedrijf", "detailhandel" en "horeca" als afzonderlijke functieaanduidingen genoemd en het van het wonen afwijkende bestaande gebruik als zodanig bestemd. Ook hieruit blijkt volgens het college dat de planwetgever heeft beoogd om een onderscheid te maken tussen deze functieaanduidingen, waaruit volgens het college voortvloeit dat het niet mogelijk is om een vorm van detailhandel te exploiteren op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf".

## 5.1.

Voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

## 5.2.

De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de planregels niet voorzien in een omschrijving van het begrip "bedrijf". Zoals hiervoor is overwogen, moet in het geval dat een planregel op zichzelf niet duidelijk is, worden nagegaan of de plansystematiek of, als dit niet het geval is, de plantoelichting aanknopingspunten biedt voor de uitleg van het begrip.

Naar het oordeel van de Afdeling biedt de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg van het begrip "bedrijf". Daartoe overweegt de Afdeling het volgende. Artikel 14.4, onder a, van het bestemmingsplan "Transvaal" bepaalt dat op verschillende percelen met de bestemming "Wonen" het is toegestaan de begane grond en bijbehorende erven te gebruiken ten behoeve van een bepaalde functie, mits het bestemmingsplan deze functie door middel van een aanduiding aan het perceel toewijst. De

functieaanduidingen die in het bestemmingsplan aan bepaalde percelen zijn toegekend, zijn "bedrijf", "detailhandel" of "horeca". Hieruit blijkt dat de planwetgever een onderscheid heeft gemaakt tussen de functieaanduidingen "bedrijf" en "detailhandel". Naar het oordeel van de Afdeling is dit aanknopingspunt in de plansystematiek al voldoende om aan te nemen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, te vestigen op een perceel waaraan het bestemmingsplan de bestemming wonen en de functieaanduiding "bedrijf" toekent.

### 5.3.

Ten overvloede overweegt de Afdeling nog het volgende. Ondanks dat de plansystematiek voldoende aanknopingspunten biedt om de bedoeling van de planwetgever te achterhalen, kan ook de plantoelichting hieraan bijdragen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt ook de plantoelichting aanknopingspunten om tot de conclusie te komen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel te vestigen op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf". Daarbij is van belang dat de Afdeling in de uitspraak van 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3264 heeft overwogen dat ook de nota van zienswijzen aanknopingspunten voor de uitleg van een planregel kan bieden. Dat de nota van zienswijzen geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan is, doet hier niet aan af. Als een planregel onduidelijk is, is de bedoeling van de planwetgever namelijk van belang bij de uitleg van de planregel en die bedoeling kan ook blijken uit de nota van zienswijzen.

Uit de nota van zienswijzen bij het bestemmingsplan blijkt dat de planwetgever met het toekennen van een gemengde bestemming mogelijk heeft willen maken 'afwijkende functies middels een gedetailleerde functieaanduiding conform de bestaande situatie te bestemmen'. Daar voegt de planwetgever aan toe dat het niet de bedoeling is dat er nieuwe functies bijkomen.

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan was er op het perceel aan de locatie een vorm van de functie "bedrijf", namelijk een stomerij, gevestigd. Naar aanleiding hiervan heeft de planwetgever de functieaanduiding "bedrijf" aan het perceel toegekend. Uit de nota van zienswijzen kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling van de planwetgever is geweest dat er op een later moment op het perceel een vorm van de functie "detailhandel" gevestigd zou worden. Ook hieruit kan worden afgeleid dat het bestemmingsplan het niet toestaat dat er een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, wordt gevestigd op een perceel met de functieaanduiding "bedrijf".

Het betoog slaagt.

## Beroep

### 6.

Nu het betoog van het college slaagt, moet de uitspraak van de rechtbank in zoverre worden vernietigd. Dat betekent dat in zoverre opnieuw op het beroep van wederpartij moet worden beslist. Zoals wederpartij kenbaar heeft gemaakt, heeft hij geen belang meer bij de uitkomst van de procedure, nu hij niet langer de huurder van het pand is. Het beroep van wederpartij is daarom niet-ontvankelijk wegens het ontbreken van procesbelang.

## Conclusie

### 7.

Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet, voor zover aangevallen, worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van wederpartij niet-ontvankelijk verklaren.



8.

Omdat het hoger beroep van het college gegrond is, wordt van het college geen griffierecht geheven.

9.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 februari 2023 in zaak nr. 21/2689, voor zover aangevallen;
- III. verklaart het beroep van wederpartij tegen het besluit van 9 maart 2021 niet-ontvankelijk.

## Noot

**Auteur:** T.N. Sanders

1.

De Afdeling is inconsistent in de manier waarop begrippen in planregels worden geïnterpreteerd. Haar rechtspraak op dit punt lijkt heel duidelijk, maar er zit een ingebakken paradox in. Die paradox leidt tot de gesignaleerde inconsistentie. Dat zit zo. De Afdeling moet van zichzelf de planregel letterlijk interpreteren omwille van de rechtszekerheid. Als een begrip niet is gedefinieerd in de planregels en het begrip is niet 'voldoende duidelijk', dan kijkt zij naar de plansystematiek en toelichting om het begrip in te kleuren. Biedt dat geen duidelijkheid, dan kijkt de Afdeling vervolgens naar het normale spraakgebruik zoals dat volgt uit het woordenboek (de Dikke van Dale). De paradox die in deze systematiek schuilgaat is dat bij gebrek aan een definitie in de planregels, de Afdeling altijd eerst feitelijk het normale spraakgebruik van het woord moet gebruiken om te bepalen of het begrip op zichzelf 'voldoende duidelijk' is. Die paradox leidt ertoe dat de Afdeling de Van Dale soms benut om te zeggen: de planregel is al voldoende duidelijk, dus is er geen aanleiding om te kijken naar de plansystematiek of -toelichting. Tijd voor de Afdeling om deze rechtspraak weer even kritisch onder de loep te nemen, wat mij betreft.

2.

Een bakkerij vestigt zich in de gemeente Den Haag op een locatie waar op grond van het bestemmingsplan naast een woning ook een 'bedrijf' is toegestaan. Wat een bedrijf is, is in de planregels niet gedefinieerd. De rechtbank Den Haag oordeelt in eerste aanleg dat, gelet op de definitie van 'bedrijf' in het Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal (ook wel: de Dikke van Dale) een bakkerij kwalificeert als een bedrijf. Het college gaat daartegen in hoger beroep. De Afdeling oordeelt dat uit de toelichting van de planregels volgt dat een bakkerij niet onder bedrijf wordt verstaan. De plantoelichting gaat voor op het normale spraakgebruik, dus zal de bakkerij haar warme broodjes elders moeten gaan bakken.

3.

Eerst de vaste rechtspraak van de Afdeling over hoe je planregels moet lezen. Hou je vast, het is een lap tekst. “Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2896, ro. 3.3) zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan — of zoals hier het gebruik — in strijd is met het bestemmingsplan. Zoals volgt uit de uitspraak van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3579, ro. 15.2) dienen planregels omwille van de rechtszekerheid letterlijk te worden uitgelegd. De rechtszekerheid vereist immers dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, in beginsel dient te worden uitgegaan. Verder volgt uit de hiervoor genoemde uitspraak van 28 augustus 2019 dat de niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan in zoverre betekenis heeft dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang (systematiek) duidelijk zijn” (ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1897).

Voor de vraag hoe je een begrip moet interpreteren in een planregel heeft de Afdeling dat nog wat nader gespecificeerd:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 4 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2684), moet voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij hetgeen in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan en dat daarbij de betekenis zoals deze in Van Dale is gegeven mag worden betrokken” (ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1318).

Als een begrip wel gedefinieerd is in de planregels, dan geldt verder dat, hoe gek die definitie ook mag zijn, je het daar gewoon mee moet doen (zie de *Klimbos*-uitspraak: ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2833). Om het allemaal nog ingewikkelder te maken: deze regels wijken op het moment dat de planwetgever zélf een eigen rangorde geeft voor de wijze van interpreteren. Zie bijvoorbeeld de uitspraak over het Groningse Factory Outlet Centre, waar in de Omgevingsverordening zelf een afwijkende interpretatie rangorde was bepaald. Bij gebrek aan een definitie moest in dat geval eerst naar andere wet- en regelgeving worden gekeken (ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2651).

#### 4.

Helder toch? Eerst letterlijk lezen. Is een begrip in de planregels gedefinieerd, dan is dat wat het betekent. Is dat niet zo, dan mag je kijken naar de plantoelichting of het begrip daar is ingekleurd. Helpt dat niet, dan ga je maar naar de Van Dale (let wel op: het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal en niet de gratis online versie, het Van Dale Groot Woordenboek Hedendaags Nederlands of de Ensie Encyclopedie — zie: ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3624, r.o. 7.1). De Afdeling past dit kader in deze uitspraak keurig toe en zegt: de rechtbank heeft ten onrechte niet gezien dat er in de plantoelichting in dit geval wél een aanknopingspunt is voor hoe je het begrip ‘bedrijf’ moet lezen. Daaruit volgt volgens de Afdeling dat de bakkerij detailhandel is, en geen bedrijf. Het mag daarom ter plaatse niet. Dan kom je dus niet toe aan de Van Dale. Foei, rechtbank. Geen speld tussen te krijgen en geheel conform de hiervoor genoemde standaardrechtspraak.

#### 5.

Bij eerste lezing dacht ik dan ook: niets bijzonders, logische uitspraak. Toch bleef er een graat in mijn keel hangen. Iets klopt hier gewoon niet. Bedrijf is toch best een duidelijke term? Waarom gaat de Afdeling hier grasduinen in de toelichting om het een andere betekenis te geven dan wat wij er normaal onder verstaan? Ik had toch laatst de Afdeling wat anders zien doen?

#### 6.

Ik pakte toen ABRvS 27 juli 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2176 r.o. 11 e.v.) erbij. Daarin gaat het om het begrip



'ophogen' in een bestemmingsplan van de gemeente Westerveld. Dat begrip was ook niet in de planregels gedefinieerd. Daar oordeelde de rechtbank in eerste aanleg dat uit de plantoelichting bleek dat het moest gaan om een "*ophoging [die] een structurele verandering van het landschap teweegbrengt*". Die uitspraak vernietigde de Afdeling. Ophogen is ophogen, aldus de Afdeling. Als een begrip voldoende duidelijk is, kom je niet toe aan de plantoelichting. Foei, rechtbank. Ook bij deze uitspraak: geen speld tussen te krijgen en geheel conform de standaard rechtspraak.

## 7.

Op het oog zijn deze uitspraken ook prima met elkaar te verenigen. In het ene geval (de *Westerveld*-zaak) is op basis van een letterlijke interpretatie de planregel wél duidelijk, dus speelt de plantoelichting geen rol. In het andere geval (de *Haagse zaak*) is op basis van de letterlijke interpretatie de planregel niet duidelijk, dus speelt de plantoelichting wél een rol. Wederom: geen speld tussen te krijgen. Doorlopen mensen, hier valt niets te zien.

## 8.

Maar... hoe bepaalt de Afdeling eigenlijk of een niet-gedefinieerd begrip nu wel of niet voldoende duidelijk is? Waarom is 'ophogen' kennelijk wel voldoende duidelijk (en dus mag je niet naar de plantoelichting kijken), en 'bedrijf' niet (en dus moet je wel naar de plantoelichting kijken)? Het zijn allebei vrij gangbare woorden waar iedereen de betekenis redelijkerwijs van kan duiden — zo lijkt mij. Sterker nog, de Afdeling vond eerder 'horecabedrijven' wel voldoende duidelijk als begrip:

"De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat niet van een letterlijke interpretatie van dit begrip kan worden uitgegaan, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de bestanddelen van het woord horeca: ho(tel), re(staurant) en ca(fé)." (ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9223).

Hoezo kan je 'horecabedrijven' wel letterlijk interpreteren (dus geen plantoelichting), maar 'bedrijf' niet (dus wel plantoelichting)?

## 9.

Dat 'bedrijf' niet voldoende duidelijk is, maar 'ophogen' en 'horecabedrijven' wel, is symptomatisch voor een groter probleem. Er zit volgens mij namelijk een paradox ingebakken in de rechtspraak van de Afdeling over hoe je een begrip in de planregels moet interpreteren. Dat probleem veroorzaakt dat de rechtspraak inconsistent is, maar tegelijkertijd ogenschijnlijk in overeenstemming met elkaar.

## 10.

Ter herinnering, de Afdeling zegt: (1) je moet de planregel letterlijk interpreteren waarbij je voor begrippen de definities in de planregels gebruikt, (2) als een begrip niet in de planregels gedefinieerd is en niet voldoende duidelijk is, dan kijk je naar de plantoelichting/plansystematiek en als dat niet helpt dan kijk je naar (3) het normale spraakgebruik (de Van Dale). Mijn stelling is dat je als rechter bij gebrek aan een definitie in de planregels in stap (1) altijd het normale spraakgebruik van woorden zal moeten betrekken zoals die volgt uit de Van Dale. Stap (3) komt dus eigenlijk al voor stap (2) omdat hij feitelijk ingebakken zit in stap (1).

## 11.

Daar is de Afdeling soms ook van overtuigd — althans, in sommige uitspraken. Daarmee kom ik dus op mijn tweede punt: de toepassing van de standaardrechtspraak is bij tijd en wijle wat inconsistent. Ter onderbouwing

geef ik hierna twee voorbeelden die in lijn zijn met de *Westerveld*-uitspraak (voor het geval je denkt dat die uitspraak gewoon een foutje is).

## 12.

Voorbeeld 1: een uitspraak waarin de Afdeling de vraag moet beantwoorden of een steiger een 'haven' is. De Afdeling constateert dat het plan geen definitie bevat voor 'haven'. Vervolgens zegt de Afdeling:

"Van een haven als bedoeld in het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" is geen sprake. Daarin is haven gedefinieerd als "tot ligplaats voor schepen geschikt, natuurlijk of gegraven waterbekken aan de zee of aan de oever van een rivier of meer, dat beschutting biedt tegen wind en golven". [...] Daarom is de steiger ook geen havenvoorziening als bedoeld in de planregels."

En dan komt het:

"Omdat artikel 10.1, aanhef en onder b, d en f, van de planregels op zichzelf duidelijk is en de aangevraagde steiger hiermee in strijd is, is een verwijzing naar de plansystematiek en het duiden van het verschil met de bestemming "Water" niet nodig." (ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2121).

Wat zeg je nu Afdeling? Dat mocht toch juist niet, de Van Dale gebruiken vóórdat je naar de plantoelichting en plansystematiek kijkt? En nu is de Van Dale (stap 3) kennelijk bepalend voor de vraag of letterlijke interpretatie voldoende duidelijkheid biedt (stap 1).

## 13.

Voorbeeld 2: wat valt er eigenlijk onder scouting? De Afdeling zegt:

"In het Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal wordt onder scouting verstaan een internationale (jeugd)organisatie, waarvan de leden (scouts) gezamenlijk werken aan hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling. De Afdeling is van oordeel dat dit begrip daarmee voldoende duidelijk is." (ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1582).

De planregel is voldoende duidelijke (stap 1), want de Van Dale biedt die duidelijkheid (stap 3).

## 14.

De voorbeelden waarin de Afdeling de Van Dale er pas bij betreft ná het constateren dat de plantoelichting geen nadere duiding bevat van het begrip, zijn overigens wel iets talrijker (ik kom uit op ongeveer twee keer zoveel uitspraken). Een paar voorbeelden daarvan tref je hieronder.

## 15.

Voorbeeld 1: Is een padelbaan een sportterrein? De Van Dale sluit voor sportterrein aan bij 'veldsporten' (wat padel dus niet is), maar dat negeert de Afdeling omdat de plantoelichting het begrip sportterrein breder leest dan alleen veldsporten (ABRvS 1 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1838). Dit is dan weer duidelijk de stap 1-stap 2-stap 3-benadering.

## 16.

Voorbeeld 2: Wat is een 'steeg' eigenlijk? Het bestemmingsplan definieert het begrip niet, de plantoelichting heeft er ook niets relevants over te melden, dus kijkt de Afdeling naar de betekenis van het begrip in de Van Dale en dat is een "nauw straatje in een stad" (ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3875). Ook hier, de stappen worden rustig doorlopen.

17.

Voorbeeld 3: Wat is een ‘hotel’? Het bestemmingsplan definieert het begrip niet, de plantoelichting geeft geen aanknopingspunten voor de manier waarop het moet worden uitgelegd, dus kom je uit op de Van Dale: een “gebouw waarin reizigers tegen betaling op een kamer kunnen overnachten” (ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2401). Ook dit is een uitspraak geheel conform de drie stappen. Overigens is deze uitspraak ook interessant omdat de Afdeling de behoefte voelt om deze definitie aan te vullen met “[d]eze omschrijving is niet dermate algemeen dat deze onbruikbaar is om te kunnen bepalen wat onder een hotel wordt verstaan”. Daarmee lijkt er dus feitelijk nog een stap 4 te zijn: als het normale spraakgebruik niet helpt, dan is de planregel zo onduidelijk dat hij rechtsonzeker is.

18.

Een tussencategorie zijn overigens nog de uitspraken waarin de Afdeling zelf bepaalt wat er onder iets moet worden verstaan — en dat het begrip voldoende duidelijk is (dus geen rol voor de plantoelichting) — maar daarbij niet de Van Dale (expliciet) betreft. Bijvoorbeeld ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:439: “De rechtbank heeft in dit verband naar het oordeel van de Afdeling bovendien ten onrechte overwogen dat de zinsnede “worden gesitueerd” in artikel 11.2.2, aanhef en onder c, moet worden gelezen als “zijn gelegen”. [...] Nu de desbetreffende planregel duidelijk is, is er, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen aanleiding daar een ruimere interpretatie aan te geven.”

Ok, dus hier gebruikt de Afdeling kennelijk haar eigen interne woordenboek om te bepalen of iets ‘voldoende duidelijk’ is. Zie in dat verband ook ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3579.

19.

Terug naar het overzicht: soms gebruikt de Afdeling de Van Dale dus om vast te stellen of een begrip voldoende duidelijk is (stap 1), en in andere gevallen hanteert de Afdeling vrij rigide de stap 1-stap 2-stap 3-benadering en komt de Van Dale pas in stap 3 in beeld. De Afdeling is wat inconsistent op dit punt en ik vraag mij of deze inconsistentie op het netvlies staat bij de Afdeling. Ik vind het dus al met al helemaal niet zo gek wat de rechtbank Den Haag in de hier geannoteerde zaak in eerste aanleg heeft gedaan (het woordenboek er gelijk bij pakken), nu de Afdeling dat zelf ook regelmatig doet.

20.

Ik vind het eigenlijk ook de meest logische benadering als ik eerlijk ben. Ten eerste: het is wel zo rechtszeker voor de burger dat als er termen in een plan worden gebruikt, er daarbij in beginsel van uit mag worden gegaan dat die woorden de betekenis hebben die ze in het normale spraakgebruik hebben, tenzij de planwetgever ze uitdrukkelijk een andere betekenis heeft gegeven door ze anders te definiëren. Dat past ook veel beter bij de maatschappelijke (en rechterlijke) tendens om het allemaal wat burgervriendelijk te maken. Kom op, ik durf jullie allemaal een tientje te wedden dat als ik een willekeurige voorbijganger op straat aanspreek en vraag: ‘is een bakkerij een bedrijf’?, dat ik dan in 90% van de gevallen een bevestigend antwoord ga krijgen. De resterende 10% zegt dan eerst dingen als ‘val mij niet lastig’, ‘wie ben jij?’ of ‘ik heb geen kleingeld’, maar als je dan doorvraagt krijg je volgens mij uiteindelijk toch van 100% te horen dat een bakkerij gewoon een bedrijf is. Ten tweede: de planwetgever mag definiëren wat zij wil. De planwetgever kan dus hele normale woorden een totaal andere betekenis geven door ze te herdefiniëren in de planregels. Hoezo gaan we haar dan faciliteren met het verzinnen van beperkt kenbare of impliciete definities achter in de plantoelichting? Mogen we van de planwetgever niet verlangen dat als je een begrip een hele andere betekenis gaat geven dan het heeft in het normale spraakgebruik, je dat dan expliciteert in de definities?

21.

Lang verhaal kort: ik ben het eens met het uitgangspunt dat je een planregel letterlijk moet interpreteren vanuit het belang van de rechtszekerheid. Ook lijkt het mij logisch dat een expliciete definitie in het plan voorrang krijgt op het normale spraakgebruik. Daarna heb je volgens mij echter toch echt de Van Dale nodig om een planregel letterlijk te kunnen interpreteren en dat is wat mij betreft ook de meest logische benadering. Ik snap dan ook wel dat er bestuursrechters zijn die dat gewoon doen.

22.

Ik zou dus in overweging willen geven aan de Afdeling om haar rechtspraak op dit punt nog eens goed tegen het licht te houden. Is het niet redelijker dat als een begrip niet is gedefinieerd in de planregels, dat begrip in beginsel ingevuld wordt naar zijn betekenis in het normale spraakgebruik? Pas als de planregel dan nog steeds niet duidelijk is, zou je moeten gaan kijken naar de plantoelichting/plansystematiek om het te interpreteren.

23.

Er zijn natuurlijk ook argumenten te verzinnen waarom de huidige volgorde wél logisch is, waarvan de belangrijkste (denk ik) zijn dat op deze manier het meeste recht wordt gedaan aan de intentie van de planwetgever én dat de plantoelichting toch iets meer democratische legitimatie heeft dan de Van Dale. Daar ben ik op zich wel gevoelig voor, maar ik zou zelf toch eerder het normale spraakgebruik voorrang geven bij gebrek aan een expliciete definitie vanuit het burgerperspectief. In ogenschouw nemende dat de Afdeling een soort stoomschip is die zeer langzaam van koers wijzigt, heb ik nog een minder verstrekkend alternatief. Wat als de Afdeling gewoon niet meer zo rigide zegt dat de plantoelichting vóór de Van Dale komt bij de interpretatie van een begrip? Dus dat bij gebrek aan een definitie zowel de plantoelichting/plansystematiek als het normale spraakgebruik relevant zijn om tot een redelijke interpretatie van het begrip te komen? Dat doet denk ik meer recht aan het burgerperspectief, hoewel deze oplossing wel aan duidelijkheid en daarmee rechtszekerheid inboet.

24.

Nog even terug naar de hier geannoteerde uitspraak. Los van de hele discussie hiervoor heb ik inhoudelijk ook nog een punt van kritiek. De redenering van de Afdeling is hier dat een bakkerij geen bedrijf kan zijn, omdat het beter past in de categorie detailhandel en het de bedoeling van de planwetgever was dat je maar in één categorie zou vallen. Dat vind ik een beetje een drogreden. Dat de bakkerij ook onder 'detailhandel' valt lijkt mij niet bepalend "omdat niet is uitgesloten dat een activiteit onder meer dan één bestemming is toegestaan" — aldus de Afdeling (ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:365 — waarin de Afdeling onder soortgelijke omstandigheden dus anders oordeelt: een dansschool past wellicht ook onder 'maatschappelijk', maar dat maakt niet dat het geen 'bedrijf' is).

25.

Kortom: ik zit bij dit Haagse bakkersbedrijf in #Teamrechtbankdenhaag. Het lijkt mij hoe dan ook dat het goed zou zijn als de Afdeling hier nog eens kritisch naar kijkt — al is het maar om intern duidelijk te krijgen wat de lijn nu eigenlijk is. Mag je de Van Dale gebruiken om te bepalen of een letterlijke lezing zodanige duidelijkheid biedt dat je niet naar de plantoelichting mag kijken?