
6

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 oktober 2012, nr. 201201384/1/A1
(Mrs. H. Troostrijk, A.B.M. Hent, Y.E.M.A. Timmerman-Buck en D.A.B. Montagne)
m.nt. P.C.M. Heinen¹

(art. 6:18 lid 1; art. 6:19 lid 1 en art. 6:24 Awb)

LJN BX9696

Bestemmingsplan. Vrijstelling en bouwvergunning. Planvoorschriften innerlijk tegenstrijdig. Redelijke uitleg. Bouwvlak mag volledig met een hoofdgebouw worden bebouwd. (Hilversum)

In hetgeen [appellanten] hebben betoogd, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat art. 14 lid 2 van de planvoorschriften innerlijk tegenstrijdig is. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen brengt een redelijke uitleg van dat artikel mee dat het bouwvlak volledig met een hoofdgebouw mag worden bebouwd maar dat daarbij ingevolge het bepaalde onder e een afstand van 3,5 m tot aan de perceelgrens in acht moet worden genomen. Het betoog van [appellanten] dat de planwetgever door de projectie van dit bouwvlak ter plaatste welbewust volledige bebouwing daarvan mogelijk heeft willen maken, wordt niet gevolgd. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat de bebouwingmogelijkheden binnen een bouwvlak in de planvoorschriften nader kunnen worden gereguleerd. Het artikel, noch de toelichting waarnaar [appellanten] in dit verband hebben verwezen, bieden aanknopingspunten voor de door hen voorgestane uitleg, dat de voorschriften, neergelegd in lid 2 aanhef en onder b e.v., enkel betrekking hebben op uitbreiding van het hoofdgebouw buiten het bouwvlak. In art. 14 lid 2 aanhef en onder e alsmede d, f en g, is anders dan in lid 2 aanhef en onder b alsmede c, niet expliciet aangegeven dat deze bepalingen slechts gelden ten aanzien van uitbreiding van het hoofdgebouw buiten het bouwvlak.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellanten], beide gevestigd te Hilversum,

¹ Mr. P.C.M. Heinen is advocaat bij De Kempener Advocaten N.V. te Arnhem.

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 december 2011 in zaak nr. 10/4455 in het geding tussen:
[5 wederpartijen] en de vereniging 'Wijkoverlegorgaan Trompenberg-Zuid/Hoge Dreuvik' (hierna: [wederpartij] e.a.).

en

het college van burgemeester en wethouders van Hilversum.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2007 heeft het college aan AVRO vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het oprichten van een gebouw voor audio-visuele doeleinden op het perceel Hoge Naarderweg 55/'s-Gravenlandseweg 72 te Hilversum (hierna: het perceel).

Op 7 juli 2008 heeft het college deze vrijstelling en bouwvergunning overgeschreven op naam van [appellante A] Bij besluit van 29 juli 2010 heeft het college het door [wederpartij] e.a. tegen het besluit van 20 december 2007 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 december 2011 heeft de rechtbank het door [wederpartij] e.a. daartegen ingestelde beroep grond verklaard, het besluit van 29 juli 2010 vernietigd en het college opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van hetgeen in die uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [wederpartij] e.a. een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Bij besluit van 14 maart 2012 heeft het college opnieuw beslist op het door [wederpartij] e.a. gemaakte bezwaar en het gemaakte bezwaar alsnog gegrond verklaard, het besluit van 20 december 2007 herroepen en besloten alsnog te weigeren vrijstelling en bouwvergunning voor het bouwplan te verlenen.

[appellanten] hebben gronden van beroep tegen dit besluit ingediend.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [wederpartij] e.a. een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2012, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. ing. L.J. Wildeboer, advocaat te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door J. van Nes, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. G.E. Creighton-Sluijk, advocaat te Baarn, verschenen.

2. Overwegingen

1. Het bouwplan voorziet in het oprichten van een gebouw voor audio-visuele doeleinden met ondergrondse parkeergarage op het perceel.

2. Ingevolge het ten tijde van de besluiten van 20 december 2007 en 29 juli 2010 ter plaatse geldende bestem-

mingsplan 'Noordwestelijk Villagegebied' rustte op het perceel de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden(B)' met de nadere aanwijzing 'av'.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van de planvoorschriften zijn de gronden op de kaart bestemd voor 'Bedrijfsdoeleinden (B)' ter plaatse van de nadere aanwijzing '(av)' uitsluitend bestemd voor audiovisuele bedrijven.

Ingevolge artikel 14, tweede lid, gelden voor het bouwen de volgende bepalingen:

- a. het op de kaart aangegeven bouwvlak mag volledig worden bebouwd met een hoofdgebouw;
- b. het hoofdgebouw mag direct aansluitend aan het bouwvlak worden uitgebreid tot maximaal 10% van de oppervlakte van het bouwvlak (...)
- c. uitbreidingen van het hoofdgebouw, aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mogen uitsluitend op het 'te bebouwen erf' worden gebouwd;
- d. de onderlinge afstand tussen hoofdgebouwen binnen het bestemmingsvlak dient minimaal 10 m te bedragen;
- e. de afstand van hoofdgebouwen, aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, tot een perceelsgrens dient minimaal 3,5 m te bedragen;
- f. de goothoogte van hoofdgebouwen (...)
- g. de goothoogte van bijgebouwen en vrijstaande overkappingen(...)

Ingevolge het ten tijde van het besluit van 14 maart 2012 ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Herziening Noordwestelijk Villagegebied' rust op het perceel de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden (B)'.

Ingevolge artikel 13, derde lid, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met dat artikellid, onder e, van de planvoorschriften mag, voor zover hier van belang, het bouwvlak volledig worden bebouwd met een hoofdgebouw, tenzij de afstand van het bouwvlak tot de erfgrrens minder dan 3,5 m bedraagt.

3. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het bouwplan in strijd is met artikel 14, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan 'Noordwestelijk Villagegebied'. Daartoe voeren zij aan dat die bepaling innerlijk tegenstrijdig is aangezien indien, zoals hier het geval is, op de plankaart een bouwvlak is aangegeven op minder dan 3,5 m van de perceelsgrens, gelet op het bepaalde onder e, geen volledige bebouwing mogelijk is terwijl het bepaalde onder a, dat wel toestaat. Gelet op de plantoelichting mag het bouwvlak volledig worden bebouwd met een hoofdgebouw en geldt het bepaalde onder e alleen voor uitbreidingen van hoofdgebouwen buiten het bouwvlak, aldus [appellanten]. Voorts voeren zij aan dat de rechtbank in dit verband ten onrechte heeft verwezen naar het thans ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Herziening Noordwestelijk Villagegebied', waarin bebouwing van het bouwvlak binnen 3,5 m van de perceelsgrens is uitgesloten.

3.1. Tussen partijen is niet in geschil dat het bouwplan is voorzien binnen het op de kaart aangegeven bouwvlak en

dat de afstand tussen het bouwplan en de perceelsgrens kleiner is dan 3,5 m.

In hetgeen [appellanten] hebben betoogd, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat artikel 14, tweede lid, van de planvoorschriften innerlijk tegenstrijdig is. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen brengt een redelijke uitleg van dat artikel mee dat het bouwvlak volledig met een hoofdgebouw mag worden bebouwd maar dat daarbij ingevolge het bepaalde onder e een afstand van 3,5 m tot aan de perceelsgrens in acht moet worden genomen. Het betoog van [appellanten] dat de planwetgever door de projectie van dit bouwvlak ter plaatse welbewust volledige bebouwing daarvan mogelijk heeft willen maken, wordt niet gevolgd. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat de bebouwingsmogelijkheden binnen een bouwvlak in de planvoorschriften nader kunnen worden gereguleerd. Het artikel, noch de toelichting waarnaar [appellanten] in dit verband hebben verwezen, bieden aanknopingspunten voor de door hen voorgestane uitleg, dat de voorschriften, neergelegd in het tweede lid, aanhef en onder b, en verder, enkel betrekking hebben op uitbreiding van het hoofdgebouw buiten het bouwvlak. In artikel 14, tweede lid, aanhef en onder e, alsmede d, f en g, is anders dan in het tweede lid, aanhef en onder b, alsmede c, niet expliciet aangegeven dat deze bepalingen slechts gelden ten aanzien van uitbreiding van het hoofdgebouw buiten het bouwvlak.

Het antwoord op de vraag of de rechtbank terecht heeft verwezen naar het nieuwe bestemmingsplan, waarin eveneens is bepaald dat ter plaatse niet binnen 3,5 m van de perceelsgrens mag worden gebouwd, kan verder in het midden worden gelaten omdat het bestemmingsplan ten tijde van belang en niet het nadien geldende bepalend is voor de vraag of voor het bouwplan bouwvergunning kon worden verleend, zodat het niet tot een ander oordeel kan leiden.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank het bouwplan in zoverre terecht in strijd met het bestemmingsplan geacht en nu op dit punt geen vrijstelling is verleend, heeft zij terecht het besluit van 29 juli 2010 vernietigd.

Het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Bij besluit van 14 maart 2012 heeft het college, gevolgd door de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door [wederpartij] e.a. gemaakte bezwaar. Bij dat besluit heeft het college het bezwaar van [wederpartij] e.a. alsnog gegrond verklaard, het besluit van 20 december 2007 herroepen en alsnog vrijstelling en bouwvergunning voor het bouwplan geweigerd. Dit besluit wordt gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

6. [appellanten] betogen dat het college ten onrechte geen vrijstelling voor het bouwplan heeft verleend. Daartoe voeren zij aan dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat meer gewicht toekomt aan de

belangen van de omwonenden. Het enkele feit dat er thans geen bebouwing staat, vormt geen grond voor dat oordeel, nu voorheen op het perceel eveneens vergelijkbare bebouwing aanwezig was, aldus [appellanten]. Voorts voeren zij aan dat omwonenden geen recht hebben op een blijvend vrij uitzicht en dat in een stedelijke omgeving rekening dient te worden gehouden met het feit dat het perceel zou kunnen worden bebouwd. Ten slotte voeren zij aan dat zij niet veel mogelijkheden hebben om een passend en rendabel bouwplan op het perceel te realiseren.

6.1. De beslissing al dan niet vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan behoort – in dit geval – tot de bevoegdheden van het college, waarbij het college beleidsvrijheid heeft en de rechter de beslissing terughoudend moet toetsen, dat wil zeggen zich moet beperken tot de vraag of het college in redelijkheid tot zijn besluit de vrijstelling te weigeren heeft kunnen komen.

6.2. Niet in geschil is dat het bouwplan in strijd is met het ten tijde van het besluit van 14 maart 2012 geldende bestemmingsplan 'Herziening Noordwestelijk Villagegebied' omdat het is voorzien op de perceelsgrens.

Het college heeft aan de weigering vrijstelling te verlenen ten grondslag gelegd dat meer gewicht toekomt aan de belangen van de eigenaren van de woningen aan de [locatie 1 en 2] dan aan die van [appellanten]. Daarbij heeft het college in aanmerking genomen dat voorheen geen bebouwing tot op de perceelsgrens aanwezig was achter deze woningen en dat de bewoners na realisering van het bouwplan worden geconfronteerd met een gebouw van circa 7,5 m hoog op minder dan 3,5 m afstand van hun percelen. Voorts heeft het college, zoals het ook ter zitting heeft toegelicht, aan de weigering ten grondslag gelegd dat de raad het bestemmingsplan 'Herziening Noordwestelijk Villagegebied' ten opzichte van het voorontwerp juist op dit punt gewijzigd heeft vastgesteld, in die zin dat ingevolge artikel 13, derde lid, aanhef en onder a en e, van de planvoorschriften bebouwing nabij de erfgrans is uitgesloten.

Anders dan gesteld, is ter zitting gebleken dat op het bewuste gedeelte van het perceel dat is gelegen achter de woningen aan de [locatie 1 en 2] voorheen geen gebouw aanwezig was. Voorts is ter zitting gebleken dat de tuinen van de percelen waaraan het bouwplan grenst ongeveer 15 m diep zijn en dat realisering van het bouwplan aannemelijk vermindering van zonlicht op die percelen tot gevolg zal hebben. Gelet hierop, en nu [appellanten] niet aannemelijk hebben gemaakt dat, indien in overeenstemming met het bestemmingsplan een afstand van 3,5 m met de perceelsgrens in acht wordt genomen, zij geen passend en rendabel bouwplan kunnen realiseren, heeft het college aan de belangen van omwonenden in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen dan aan het belang dat met realisering van dit bouwplan is gemoeid. In hetgeen is aangevoerd wordt geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat het college, gelet op het voorgaande, niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Het betoog faalt.

7. Het beroep van [appellanten] tegen het besluit van 14 maart 2012 is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Hilversum van 14 maart 2012, kenmerk I/1117646, ongegrond.

Naschrift

1. In het kader van de hiervoor opgenomen Afdelingsuitspraken inzake Gouda (*Gst.* 2013/5) en Hilversum lijkt het mij interessant eens stil te staan bij de uitleg van bestemmingsplanregels. De interpretatie van dergelijke regels kan onder meer aan de orde komen in het kader van omgevingsvergunningverlening voor bouwen en van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, handhaving, plan-schadezaken, onteigening en de toepassing van overgangsrecht. Interpretatiekwesties kunnen trouwens ook bij andere planologische besluiten spelen, zoals bij inpassingsplannen of provinciale verordeningen ex art. 4.1 Wro. Bij onduidelijkheden omtrent de inhoud van planregels of, zoals inzake Hilversum, bij een innerlijk tegenstrijdige planregel, kan volgens de Afdeling – hier in navolging van de Amsterdamse Rechtbank – een redelijke uitleg van de planregels uitkomst bieden. Deze uitspraak illustreert dat bij de interpretatie van een planregel vooral de bedoeling van de planwetgever van belang is. Die bedoeling kan volgen uit de planregels zelf (inclusief de begripsbepalingen van het bestemmingsplan), maar tevens uit de plantoelichting. Ofschon aan de plantoelichting sec weliswaar geen normatieve betekenis toekomt, kan zij wel degelijk als handvat voor de uitleg van een bepaalde planregel een belangrijke functie hebben (zie hiervoor uitgebreid: P. van der Ree, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, Bouwrecht Monografieën deel 18, Deventer: Kluwer 2000, p. 380 e.v.). Met het uitlegresultaat in de Hilversumse zaak kan ik mij overigens verenigen.

2. Voor een 'zuivere' redelijke uitleg van planregels verwijs ik naar: ABRvS 25 juli 2007, nr. 200608913/1 (Renkum), r.o. 2.3. In de planregels was niet beschreven wat onder 'internaten en instellingen met een overwegend verzorgend karakter' dient te worden verstaan. Over de band van een redelijke uitleg van de planregels oordeelde de Afdeling dat het desbetreffende sanatorium daaronder kon worden begrepen, aangezien het een instelling betrof met een overwegend verzorgend karakter. De Afdeling had hier de plantoelichting niet nodig om tot dat oordeel te komen.

3. Doorgaans is de plantoelichting wel degelijk het belangrijkste hulpmiddel bij de uitleg van planregels. Een goed voorbeeld daarvan is: ABRvS 27 augustus 1997, *Gst.*

1998/8, m.nt. J.M.H.F. Teunissen. Volgens de Afdeling rechtvaardigde de toelichting bij het bestemmingsplan de gevolgtrekking dat de bestemming 'maatschappelijke doeleinden' niet alleen betrekking heeft op overheids- of semioverheidsinstellingen, maar mede ziet op gebouwen met een openbaar of semiopenbaar karakter. Een mortuarium kan, gelet op het bijzondere karakter van de functie daarvan, op zichzelf onder laatstbedoelde categorie worden gerangschikt. De publieke functie van mortuarium vertoont volgens de Afdeling zodanige raakvlakken met welzijnsdoeleinden en ook met religieuze doeleinden, dat dit gebruik binnen de door de planwetgever bewust ruim omschreven bestemming mogelijk moet worden geacht.

4. Soms kiest de Afdeling bij de interpretatie van een planregel ook wel voor een teleologische benadering. Dan gaat het om de uitleg van een planregel naar het doel en de strekking ervan. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de actuele maatschappelijke context. Zo legde de Afdeling het woord 'begraafplaats' meer uit naar de bedoeling ervan dan naar de letterlijke betekenis van het woord, zulks tegen de achtergrond van de formele gelijkstelling in die tijd van cremieren met begraven in de Wet op de lijkbezorging (zie ABRvS 10 september 1994, BR 1996, p. 35, m.nt. H.J. de Vries). Als bepaalde begrippen in een bestemmingsplan niet zijn gedefinieerd, kan in het kader van de uitleg ervan aansluiting worden gezocht bij begrippen in andere regelingen. Zo werd door de Afdeling voor het begrip 'dierenverblijf' aansluiting gezocht bij dat begrip uit de Wet geurhinder en veehouderij (zie: ABRvS 31 oktober 2012, nr. 20113333/1/R4 (Súdwest-Fryslân)).

5. Het komt ook voor dat bepaalde begrippen in de planregels niet gedefinieerd zijn, maar zijn neergelegd in beleidsregels. De noodzaak van een bedrijfswoning was door het college van burgemeester en wethouders van Oisterwijk gebaseerd op criteria in een door hem vastgestelde 'Notitie bedrijfswoningen'. Die criteria betroffen 'het houden van toezicht' en 'doelmatige bedrijfsvoering' en werden door het college gebruikt om de planregels te interpreteren, omdat die het begrip 'volwaardig bedrijf' ontbeerden. Het ging hierbij om 'wetsinterpreterende' beleidsregels die binnen de context van het bewuste bestemmingsplan pasten, waarbij de planregeling volgens de Afdeling niet werd doorkruist. Onder die omstandigheden achtte de Afdeling deze constructie aanvaardbaar (zie: ABRvS 27 april 2005, Gst. 2005/192, m.nt. A.P. Klap). Gelet op de exclusieve raadsbevoegdheid om via planregels beperkingen van het ruimtelijk gebruik op te leggen en met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel, behoort mijns inziens een bestemmingsplan zelf duidelijke regels te bevatten en lijken mij dit soort uitwerkingen in beleidsregels niet gewenst. Het is formeel juridische beschouwd ook niet aan B&W om een bestemmingsplan zo nodig uit te leggen: mijns inziens komt die bevoegdheid primair aan de gemeenteraad toe als planwetgever. Het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel spelen ook een rol als sprake is van behoorlijke omissies in de planvoorschriften. Alsdan dient de Afdeling mijns inziens heel terughoudend om te gaan met een planinterpretatie. Indien bij een dergelijke interpretatie moet worden

'ingeleden', vindt die mijns inziens haar begrenzing in het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien bindende beperkingen van het ruimtegebruik slechts kunnen worden gecreëerd bij een rechtsgeldig tot stand gekomen wettelijk voorschrift. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt sowieso mee dat moet worden gewaakt voor een (te) rekkelijke interpretatie van bestemmingsplanregels.

6. Door de Afdeling wordt een redelijke uitleg van een planregel ook wel eens gecombineerd met een systematische uitleg van de planregels. Dan leest de Afdeling in de interne systematiek en/of de onderlinge samenhang van de planregels de bedoeling van de planwetgever af (bijv. ABRvS 30 mei 2012, nr. 201100041/1/R4, r.o. 2.33. (Vlist); ABRvS 7 november 2012, nr. 201112863/1/R1, r.o. 4.2. (Enschede); ABRvS 11 juli 2012, nr. 201113110/1/H1, r.o. 2.4.1. (Lelystad) en eerder: ABRvS 25 juli 2007, nr. 200608913/1, r.o. 2.4.1. (Renkum)).

7. Vanwege de subjectieve rationaliteit van de rechter wordt de redelijke uitleg van een wettelijke regeling wel eens als een enigszins 'ongelukkige' rechtsvindings-techniek beschouwd. Daarbij wordt als bezwaar gevoeld dat de rechter zonder enige houvast aan interpretatiemethoden autonoom vaststelt wat de redelijkheid gebiedt (vgl. J.A. Pontier, *Rechtsvinding*, Nijmegen: AAe, p. 38). Daartegenover staat de opvatting dat de redelijke uitleg een van de 'mooiste' rechtsvindingstechnieken zou zijn (in deze zin: R. de Lange, *Publiekrechtelijke rechtsvinding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 72). De lezer die zich wat meer in algemene zin wenst te verdiepen in de rol van de rechter bij uitlegvragen en rechtsvorming verwijs ik naar: G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, bewerkt door en met nabeschouwing van T. Koopmans (4^e druk), Deventer: Kluwer 1999 en de onlangs verschenen Nijmeegse bundel: L.E. de Groot – van Leeuwen, J.D.A. de Tonkelaar (red.) *Rechtsvinding op veertien terreinen*, Staat en Recht, deel 12, Deventer: Kluwer 2012.

8. Indien bij onduidelijkheid van planregels de bedoeling van de planwetgever niet uit de plantoelichting en/of de plansystematiek kan worden afgeleid, kan het normale of algemeen spraakgebruik een oplossing bieden. De Afdelingsuitspraak inzake Gouda biedt daar een goed voorbeeld van. Voor de uitleg van het begrip 'volumineuze detailhandel' zoekt de Afdeling aansluiting bij het algemeen spraakgebruik. Zij had er mijns inziens ook voor kunnen kiezen om aansluiting te zoeken bij de bestendige Afdelingsrechtspraak op dit punt (zie in dit verband nog voor de uitleg van het begrip 'perceel': ABRvS 25 juli 2012, nr. 201112840/1/R4 r.o. 2.8. (Groningen)). Zie verder: ABRvS 24 april 2004, AB 2004/402, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. In deze zaak ging het om de vraag of naar normaal spraakgebruik een tuin als parkeerplaats kan dienen voor motorvoertuigen. Zie ook: ABRvS 14 maart 1996, *ABkort* 1996/227: aangezien het begrip 'forellenkwekerij' niet nader is omschreven, is volgens de Afdeling het spraakgebruik richtinggevend, alsmede ABRvS 23 augustus 2006, Gst. 2006/178, m.nt. A.G.A. Nijmeijer: onder 'school' kan volgens algemeen spraakgebruik geen peuterspeelzaal of naschoolse opvang worden begrepen.

In een enkel geval wordt binnen het kader van het spraakgebruik aangesloten bij de betekenis die de 'Dikke van Dale' aan een bepaalde term toekent (zie bijv. ABRvS 29 december 2004, BR 2005/710, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 5 augustus 1983, AB 1983/540; ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201201008/1/R2 (stadsdeel Noord): het ging hier om de definitie van het begrip 'eengezinswoning' volgens de *Van Dale*. Zie tevens: ABRvS 13 juni 2012, nr. 201111257/1/A1 (Hilversum): hierbij ging het om de definitie van het begrip 'kap' volgens de *Van Dale*.

9. Het komt ook voor dat in de planregels niet gedefinieerde begrippen, zoals: 'religieuze of sociale doeleinden' gedefinieerd dienen te worden naar thans geldende opvattingen. Zie bijv. ABRvS 25 juni 1990, Gst. 1991/10, m.nt. J.M.H.F. Teunissen: annotator Teunissen merkt hierbij op dat de inhoud van een wettelijk begrip kan veranderen of evolueren. Zo mocht een palingmesterij als een agrarisch bedrijf worden aangemerkt: zie ABRvS 19 augustus 1985, Gst. 1986/9, m.nt. J.M.H.F. Teunissen. Hoe ouder het plan, hoe groter de noodzaak kan zijn om bij de uitleg van een bepaald begrip aan te sluiten bij de huidige tijdsomstandigheden. Het lijkt hierbij te gaan om een zogenoemde 'dynamisch-evolutieve interpretatie' in geval van significante gewijzigde maatschappelijke opvattingen en omstandigheden. Teunissen signaleert verder dat bij de interpretatie van planologisch begrippen rekening moet worden gehouden met de planologische strekking van de betrokken regeling, de onderlinge samenhang van de daarin opgenomen voorschriften, het al dan niet limitatieve karakter van een begripsomschrijving, de totstandkomingsgeschiedenis, de ligging van het plangebied, de maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de planvaststelling en eventuele (vaste) rechtspraak enz. Koeman, Olivier en Troostwijk signaleren eveneens meer hulpmiddelen bij het achterhalen van de bedoeling van de planwetgever (zie: N.S.J. Koeman, B.K. Olivier & H. Troostwijk, *Bestemmingsplan en privaatrecht, Serie Recht en Praktijk, deel 19*, Deventer: Kluwer 1979, p. 74-77). Evenals Teunissen zien zij bij de uitleg ook de mogelijkheid om de geschiedenis van de totstandkoming van het plan te betrekken alsmede de inhoud en de toelichting van andere plannen die in de bewuste gemeente in dezelfde tijd tot stand kwamen.

10. Het komt nogal eens voor dat bestemmingsplanregels definities missen of onduidelijke bepalingen bevatten rond begrippen als 'woondoeleinden', 'wonen', 'woning (en)', 'eengezinshuizen', 'meergezinshuizen', enz. Bij de uitleg van het begrip 'wonen' veronderstelt de Afdeling dat in ieder geval sprake moet zijn van 'nagenoeg zelfstandige bewoning'. Wordt in de bestemming(somschrijving) en/of de bijbehorende doeleindenomschrijving geëist dat die bewoning geschiedt door een gezin of een huishouden, dan geldt bovendien dat tussen de bewoners 'een zekere mate van verbondenheid' moet bestaan. Daarbij overweegt de Afdeling standaard dat verband behalve aan bewoning door een gezin, ook kan worden gedacht aan minder traditionele woonvormen (uiteraard mits er maar sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning met een zekere mate van verbondenheid tussen de bewoners). Dergelijke woonvormen

worden geacht in planologisch opzicht – ofwel gelet op de ruimtelijke uitstraling – gelijkgesteld te kunnen worden met bewoning door een 'traditioneel' gezin (zie voor een jurisprudentieoverzicht: J.M.H.F. Teunissen onder ABRvS 28 juni 2006, Gst. 2007/5 en A.G.A. Nijmeijer onder ABRvS 2 mei 2007, Gst. 2007/84 en zie voor de vraag omtrent de nadruk op wonen of zorg: ABRvS 17 december 2008, BR 2009/56, m.nt. J. In 't Hout en ABRvS 13 augustus 2008, AB 2009/16, m.nt. T.E.P.A. Lam; alsook ABRvS 28 juli 2004, nr. 200400071/1 r.o. 2.7. waarbij woonruimte in gebruik was als kamerverhuurbedrijf en ABRvS 10 augustus 2011, nr. 20011929/1/H1 (Hardenberg), waarbij de Afdeling bij haar uitleg ook lijkt te betrekken of een bepaalde woonvorm overlast voor de omgeving kan meebrengen).

11. In wat verouderde plannen wordt nogal eens de term 'handel' in combinatie gezien met 'industrie' of 'bedrijven, nijverheid en verkeer'. Dat is voor de Afdeling een aanwijzing dat de planwetgever met 'handel' geen 'detailhandel' heeft bedoeld: detailhandel richt zich in overwegende mate op winkeland publiek. (Vgl. ABRvS 16 december 1996, Gst. 1997/8, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 27 juni 2007, AB 2007/384, m.nt. F.A.G. Groothuijse.)

12. Het spreekt voor zich dat de Afdeling niet behoeft te interpreteren als de planregels duidelijk zijn. De Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen2012 van Geonovum (SVBP) die normen bevatten welke van toepassing zijn op de vormgeving en inrichting van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en Rijksbestemmingsplannen, hebben tot doel om deze op vergelijkbare wijze op te bouwen en weer te geven. In de ministeriële Regeling standaarden ruimtelijke ordening (*Strct.* 2012, 14957, afgekort: *Rsro*) is bepaald dat de SVBP 2012 de norm is voor de vergelijkbaarheid van bestemmingsplannen. Naast de SVBP 2012 zijn ook het Informatie Model Ruimtelijke Ordening (IMRO 2012) en de Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten (STRI 2012) normerend bij het vastleggen en beschikbaar stellen van bestemmingsplannen. De *Rsro* is op 1 oktober 2012 in werking getreden. De regeling is gebaseerd op art. 6.14 lid 2 Bor en par. 1.2 Bro. Het niet toepassen van de voorliggende normen uit het SVBP 2008 heeft de Afdeling al eens gebracht tot een gedeeltelijke vernietiging van planregels. De Afdeling oordeelde in dat verband dat in het bewuste bestemmingsplan de aanduiding 'agrarisch loonbedrijf' ten onrechte was geplaatst onder de bestemming 'agrarisch'. Zie: ABRvS 25 januari 2012, nr. 201102037/1/R4 (Inpassingsplan Zuid-Holland). Door deze normstelling en standaardiseringstrend zullen er mijns inziens in de praktijk minder grote verschillen tussen bestemmingsplannen ontstaan en zal ook de leesbaarheid, raadpleegbaarheid en helderheid van bestemmingsplannen toenemen, waarmee ook de kans op interpretatieproblemen – naar mijn verwachting – sterk zal verminderen.

P.C.M. Heinen