

TBR 2026/93

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 25-2-2026, No. 202204519/1/R3, [ECLI:NL:RVS:2026:104](#)

[8](#) (Nachtopvang zorgboerderij Enschede)

(Mr. B.P.M. van Ravels, mr. C.C.W. Lange en mr. N.H. van den Biggelaar)

Wabo: art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c

Letterlijke uitleg planregels. Reikwijdte begrip 'dienstverlening'. Nachtopvang bij zorgboerderij. Last onder dwangsom. Handhaving:

Met gastnoot M.W. Holtkamp^[1], Red.

Inleiding

2. [appellante] exploiteert op het perceel een zorgboerderij. De zorgboerderij biedt onder meer dagbesteding aan. Het college heeft geconstateerd dat er nachtopvang wordt geboden aan maximaal vijf cliënten van de zorgboerderij. Deze nachtopvang is volgens het college in strijd met het geldende bestemmingsplan 'Overmaat - Fokkerweg' (het bestemmingsplan). De op 14 mei 2014 aan [appellante] verleende omgevingsvergunning (de omgevingsvergunning 2014) staat volgens het college ook geen nachtopvang toe. Het college heeft de last onder dwangsom opgelegd, omdat [appellante] met het bieden van nachtopvang in de zorgboerderij artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo overtreedt. [appellante] is gelast om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft in haar uitspraak het beroep van [appellante] ongegrond verklaard.

De rechtbank is van oordeel dat in de omgevingsvergunning 2014 geen toestemming is verleend om het perceel in afwijking van het bestemmingsplan te gebruiken voor nachtopvang. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat de nachtopvang niet past binnen de functie 'maatschappelijk' en ook niet binnen de functie 'dienstverlening' zoals opgenomen op de verbeelding in combinatie met de planregels van het bestemmingsplan.

De rechtbank oordeelt verder dat het college voldoende heeft onderbouwd dat het verbod op nachtopvang noodzakelijk en evenredig is en dat het bestemmingsplan op dit punt dus niet evident in strijd is met de Dienstenrichtlijn, voor zover deze in dit geval van toepassing zou zijn. De rechtbank oordeelt ook dat het verbod op nachtopvang niet evident in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De rechtbank is verder van oordeel dat de bestemmingsplanregeling geen ongeoorloofde inbreuk maakt op het recht van eiseres op het ongestoord genot van haar eigendom, laat staan dat deze regeling leidt tot het ontnemen van eigendom.

De rechtbank concludeert op grond van het voorgaande dat het college bevoegd was om handhavend op te treden tegen het gebruik van het perceel voor nachtopvang door het opleggen van een last onder dwangsom.

De rechtbank overweegt dat, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd dit niet te doen. De rechtbank is niet gebleken dat sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden. De rechtbank is ten slotte van oordeel dat de hoogte van de opgelegde dwangsom niet onredelijk is.

De hogerberoepsgronden

Is nachtopvang toegestaan door de functieaanduiding 'dienstverlening'?

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank had moeten oordelen dat het bestemmingsplan het aanbieden van nachtopvang op het perceel toestaat. De gronden waar de nachtopvang plaatsvindt zijn namelijk voorzien van de functieaanduiding 'dienstverlening'. [appellante] betoogt dat het aanbieden van nachtopvang valt onder de omschrijving van het begrip 'dienstverlening' in artikel 1.22 van de planregels, omdat zij een maatschappelijke dienst verleent.

4.1. Op de gronden van het gebouw waarin de nachtopvang wordt aangeboden is de functieaanduiding 'dienstverlening' opgenomen op de verbeelding van het bestemmingsplan. Artikel 7.1, onder a, aanhef en sub 2, van de planregels luidt als volgt:

'a. De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

2. Ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening' is dienstverlening toegestaan;'

Artikel 1.22 van de planregels luidt als volgt:

'1.22 dienstverlening

een bedrijf of instelling waarvan de werkzaamheden bestaan uit het verlenen van economische en/of maatschappelijke diensten aan derden, waaronder begrepen kapsalons, schoonheidsinstituten, fotostudio's en naar aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen, evenwel met uitzondering van garagebedrijven en seksinrichtingen.'

4.2. De rechtbank heeft vastgesteld dat een nachtopvang niet valt onder de in artikel 1.22 van de planregels genoemde voorbeelden van dienstverlening en dat een nachtopvang daar naar aard ook niet mee gelijkgesteld kan worden. Uit de gegeven voorbeelden leidt de rechtbank af dat het niet de bedoeling is geweest om een instelling voor gezondheids- en welzijnszorg, zoals de zorgboerderij, in het kader van het bestemmingsplan te laten vallen onder de functie 'dienstverlening'. Dat geldt te meer voor een functie waarbinnen overnacht wordt. Bij de genoemde voorbeelden is daarvan immers geen sprake. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de planwetgever ervoor heeft gekozen om (bepaalde lichtere) zorggerelateerde activiteiten onder te brengen in de functie 'maatschappelijk'.

4.3. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de nachtopvang een onderdeel is van de activiteiten en werkzaamheden van de zorgboerderij die aan te merken zijn als dienstverlening in de zin van artikel 1.22 van het bestemmingsplan.

In deze begripsomschrijving staat centraal of er sprake is van economische of maatschappelijke dienstverlening aan derden. Daarna volgt dat kapsalons, schoonheidsinstituten, fotostudio's en naar aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen daaronder worden begrepen. Dit is een opsomming waarin voorbeelden gegeven worden van bedrijven en instellingen die economische of maatschappelijke diensten aan derden

verlenen. De Afdeling leidt uit deze voorbeelden niet af dat het de bedoeling van de planwetgever is geweest om zorggerelateerde diensten aan derden niet te laten vallen onder de functie 'dienstverlening'.

De Afdeling ziet geen grond voor een ander oordeel vanwege het feit dat er een functieaanduiding 'maatschappelijk' in het bestemmingsplan is opgenomen, waarmee ook bepaalde zorggerelateerde activiteiten worden toegestaan. In de begripsomschrijving van 'dienstverlening' staat namelijk expliciet dat ook het verlenen van maatschappelijke diensten daaronder valt. De planwetgever heeft er daarmee voor gekozen dat naast bepaalde maatschappelijke voorzieningen op gronden met de functieaanduiding 'maatschappelijk' ook maatschappelijke diensten op gronden met de functieaanduiding 'dienstverlening' zijn toegestaan.

Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de nachtopvang is toegestaan in het gebouw waar deze wordt verstrekt, op grond van artikel 7.1, onder a, aanhef en sub 2, van de planregels. Het college was daarom niet bevoegd om handhavend op te treden op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. De rechtbank is ten onrechte niet tot dit oordeel gekomen.

Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Gelet op wat onder 4.3 is overwogen, was er geen sprake van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college was dan ook niet bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen. De overige hogerberoepsgronden behoeven daarom geen bespreking.

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen zal de Afdeling het beroep tegen het besluit op bezwaar van 5 maart 2021 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, tweede lid, van de Awb. De Afdeling zal het besluit van 25 juni 2020 zoals gewijzigd bij besluiten van 18 maart 2021 en 18 juni 2022 herroepen en bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van dit besluit. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Deze uitspraak over nachtopvang bij een zorgboerderij verdient om twee redenen een annotatie. In de eerste plaats is het een mooi voorbeeld - ditmaal niet ten nadele maar juist ten voordele van de burger - van hoe de Afdeling planregels letterlijk uitlegt.^[2] In de tweede plaats illustreert de uitspraak welke vragen in de praktijk kunnen spelen bij de vertaling van zorggerelateerde functies in het bestemmingsplan. De Afdeling beoordeelt een handhavingsgeschil, maar de kern van haar oordeel is een uitlegkwestie: valt nachtopvang onder de begripsomschrijving van 'dienstverlening' in de planregels? Het antwoord bepaalt of er een overtreding is en daarmee of er een handhavingsbevoegdheid bestaat.

De feiten en het geschil

2. Appellante exploiteert op een perceel in Enschede een zorgboerderij die onder meer dagbesteding aanbiedt. Het college van burgemeester en wethouders heeft geconstateerd dat aan maximaal vijf cliënten ook nachtopvang wordt geboden, en heeft zich op het standpunt gesteld dat dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan 'Overmaat - Fokkerweg' en met de in 2014 verleende omgevingsvergunning. Bij besluit van 25 juni 2020 is daarom een last onder dwangsom opgelegd, strekkende tot beëindiging en beëindigd houden van

de nachtopvang, wegens overtreding van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo. Het bezwaar is ongegrond verklaard en de rechtbank Overijssel heeft het beroep daartegen bij uitspraak van 14 juni 2022 eveneens ongegrond verklaard ([ECLI:NL:RBOVE:2022:1700](#)). In hoger beroep staat één vraag centraal: laat het bestemmingsplan de nachtopvang toe?

Het oordeel van de Afdeling

3. Op de gronden van het gebouw waarin de nachtopvang plaatsvindt rust de functieaanduiding 'dienstverlening'. Ingevolge art. 7.1 aanhef en onder a sub 2 van de planregels is ter plaatse van die aanduiding 'dienstverlening' toegestaan. Art. 1.22 van de planregels omschrijft 'dienstverlening' als 'een bedrijf of instelling waarvan de werkzaamheden bestaan uit het verlenen van economische en/of maatschappelijke diensten aan derden, waaronder begrepen kapsalons, schoonheidsinstituten, fotostudio's en naar aard daarmee gelijk te stellen bedrijven en inrichtingen, evenwel met uitzondering van garagebedrijven en seksinrichtingen'. De rechtbank had aangenomen dat een nachtopvang niet onder deze omschrijving valt: zij is naar aard niet gelijk te stellen met de genoemde voorbeelden, en de planwetgever heeft (lichtere) zorggerelateerde activiteiten ondergebracht onder de aanduiding 'maatschappelijk'.

4. De Afdeling oordeelt anders: nachtopvang is een onderdeel van de activiteiten en werkzaamheden van de zorgboerderij die zijn aan te merken als dienstverlening in de zin van art. 1.22 van de planregels. Volgens de Afdeling is beslissend in die begripsomschrijving of sprake is van economische of maatschappelijke dienstverlening aan derden. De daarna genoemde voorbeelden (kapsalons, schoonheidsinstituten, fotostudio's) vormen een niet-limitatieve opsomming van bedrijven en instellingen die dergelijke diensten verlenen. Uit die voorbeelden leidt de Afdeling niet af dat de planwetgever zorggerelateerde diensten aan derden van de functie 'dienstverlening' heeft willen uitsluiten. De aanwezigheid van een afzonderlijke aanduiding 'maatschappelijk' dwingt niet tot een ander oordeel: nu de definitie van 'dienstverlening' het verlenen van maatschappelijke diensten uitdrukkelijk insluit, heeft de planwetgever ervoor gekozen dat maatschappelijke diensten zowel op gronden met de aanduiding 'maatschappelijk' als op gronden met de aanduiding 'dienstverlening' zijn toegestaan. Nachtopvang is daarmee een onderdeel van de werkzaamheden van de zorgboerderij die als dienstverlening in de zin van art. 1.22 van de planregels zijn aan te merken; het gebruik is toegestaan op grond van art. 7.1 onder a sub 2 van de planregels.

5. De gevolgtrekking heeft grote gevolgen: nu het gebruik planologisch is toegestaan, is art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo niet overtreden, ontbreekt een handhavingsbevoegdheid en kon de last onder dwangsom niet worden opgelegd. De Afdeling verklaart het hoger beroep gegrond, vernietigt de rechtbankuitspraak en het besluit op bezwaar (wegens strijd met art. 7:12 lid 2 Awb), herroept het primaire besluit en voorziet zelf in de zaak. Aan de overige hogerberoepsgronden - onder meer de gestelde strijd met de Dienstenrichtlijn en met art. 3:4 lid 2 Awb - komt de Afdeling niet toe.

Letterlijke uitleg en de plaats van de plansystematiek

6. In 2025 en (de eerste helft van) 2026 gebruikt de Afdeling in circa 30 uitspraken de volgende vaste 'formule' voor de uitleg van planregels: *'Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan 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 en 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'.^[3]

7. Hoewel de Afdeling in de uitspraak van 25 februari 2026 niet expliciet naar de uitlegregels verwijst, komt de kern - het primaat van de letterlijke uitleg - duidelijk terug. De Afdeling keert namelijk terug naar de letterlijke tekst van de definitie van 'dienstverlening' en stelt vast dat de planwetgever ervoor heeft gekozen om ook 'maatschappelijke diensten' onder de definitie van dienstverlening te scharen en daarnaast constateert de Afdeling dat de kernnorm - economische en/of maatschappelijke diensten aan derden - in de opsomming niet wordt beperkt. De voorbeelden verduidelijken de kernnorm, maar perken haar niet in. Dat is een tekstgetrouwe lezing die past in de lijn waarin de letterlijke betekenis prevaleert.

8. Even belangrijk is wat de Afdeling met het systeemargument doet. De rechtbank gebruikte het bestaan van de functie 'maatschappelijk' als argument dat nachtopvang niet zou vallen onder 'dienstverlening' van art. 1.22 van de planregels. De Afdeling wijst die a-contrario redenering af: het bestaan van een afzonderlijke maatschappelijke aanduiding sluit niet uit dat maatschappelijke diensten óók onder 'dienstverlening' vallen, juist omdat de definitie dat met zoveel woorden bepaalt. Dit raakt een wezenlijk punt van plansystematiek: overlap tussen functieaanduidingen is niet zonder meer een aanwijzing dat een van beide moet worden 'leeggemaakt'. Wie als planwetgever exclusiviteit wenst, moet die in de regels expliciteren - bijvoorbeeld door een uitsluitingsclausule, zoals in art. 1.22 wél is gebeurd voor garagebedrijven en seksinrichtingen. Het ontbreken van een zorg- of overnachtingsuitsluiting komt voor risico van de gemeente.

Zorg in het bestemmingsplan

9. Er is veel jurisprudentie over de zoektocht naar een juiste bestemming voor zorggerelateerde diensten.^[4] De uitspraak van 25 februari 2026 hoort niet bij de bekende lijn in de jurisprudentie over zorgwoningen en de afbakening tussen 'wonen' en 'maatschappelijk'. In die rechtspraak draait het om de vraag of bij een woonvorm met zorg nog sprake is van (nagenoeg) zelfstandige bewoning - met factoren als 24-uurszorg, de koppeling tussen zorg en huur en het hoofddoel van het verblijf.^[5]

10. Die materiële 'aard van het gebruik'-toets speelt in de hier opgenomen uitspraak niet. De zorgboerderij ligt op gronden met de bestemming 'Wonen' met de aanduiding 'dienstverlening', en de planwetgever heeft 'dienstverlening' zelf gedefinieerd. Waar een plan een eigen, expliciete begripsomschrijving kent, is die definitie bepalend en is voor een open 'aard van de bewoning'-afweging geen plaats. De uitspraak illustreert daarmee dat de uitleg per geval afhangt van de mate waarin het plan zijn begrippen zelf normeert: hoe explicieter de definitie, hoe minder ruimte voor een teleologische of feitelijke herkwalificatie van het gebruik.

11. Inhoudelijk is het resultaat verdedigbaar en zelfs aantrekkelijk. Nachtopvang aan dagbestedingscliënten van een zorgboerderij is naar zijn aard een maatschappelijke dienst aan derden. Dat de planwetgever bij het opstellen van art. 1.22 vermoedelijk niet specifiek aan nachtopvang heeft gedacht, doet daaraan niet af: de rechtszekerheid die de letterlijke uitlegregel beoogt te beschermen werkt naar twee kanten. Zij beschermt omwonenden tegen een oprekkende, teleologische uitleg ten gunste van de initiatiefnemer, maar beschermt de initiatiefnemer evenzeer tegen een inperkende, op vermoedens van 'bedoeling' gebaseerde uitleg ten gunste van het bevoegd gezag. De Afdeling past de regel hier consequent in de tweede richting toe.

Afronding

12. De uitspraak laat zien dat de letterlijke uitleg van planregels geen eenrichtingsinstrument ten gunste van het bevoegd gezag of de omwonende is, maar een neutrale rechtszekerheidswaarborg die ook de initiatiefnemer beschermt tegen een inperkende uitleg op grond van veronderstelde bedoelingen. Voor de praktijk onderstreept de zaak ten slotte het belang van zorgvuldig geredigeerde, ondubbelzinnige begripsomschrijvingen en is het daarmee ook een waarschuwing aan planwetgevers.

M.W. Holtkamp

-
- 1 Merel Holtkamp is advocaat bij VBK advocaten & notarissen.
 - 2 Vgl. ABRvS 7 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3201](#), AB 2024/266, m.nt. D. Korsse; ABRvS 23 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3579](#); ABRvS 4 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2684](#).
 - 3 ABRvS 10 december 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5990](#).
 - 4 Zie voor enkele voorbeelden: ABRvS 21 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3814](#) (over 24-uurs zorg aan jonggehandicapten binnen een bedrijfsbestemming), ABRvS 19 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1183](#) (over een woongebouw met een zorgcomponent binnen een bestemming wonen), ABRvS 20 november 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4738](#) (over een woonsituatie waar de vraag was of sprake was van nagenoeg zelfstandige bewoning of van wonen met zorg als maatschappelijke functie).
 - 5 Zie ABRvS 31 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2525](#) en ABRvS 28 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2529](#) (de planwetgever had een eigen definitie van zorgwoning gekozen waarin het woord 'nagenoeg' ontbrak).