

Islamitisch cultureel centrum/Moskee aan Bijdorpplein 41 Barendrecht

Juridische uiteenzetting

Het initiatief om een cultureel centrum/gebedshuis te vestigen aan het Bijdorpplein 41 te Barendrecht past juridisch gezien in het geldende bestemmingsplan om onderstaande reden.

Wettelijke kader

Bijdorpplein 41 valt binnen het bestemmingsplan Woongebied Oost, bestemming bedrijventerrein. In artikel 6.1, aanhef onder a van de planregels staat "De voor bedrijventerrein aangewezen gronden zijn bestemd voor: a) bedrijfsactiviteiten van categorie 1, 2, en 3 zoals opgenomen in de bijlage "Staat van bedrijfsactiviteiten" (hierna SvB).

Kijkend naar die SvB staan daar de volgende activiteiten genoemd:

- Sociaal-culturele instellingen
- Religieuze organisaties/kerkgebouwen e.d.

Beiden vallen binnen de categorie 1 t/m 3.

Begrip bedrijf

De omschrijving van het begrip bedrijf is niet van betekenis voor de uitleg van het begrip "bedrijfsactiviteiten" in artikel 6.1, aanhef onder a van de planregels. Dit heeft de Raad van State bepaald in een uitspraak van 5 juni 2024.¹ De reden hiervoor is dat er geen relatie is gelegd tussen artikel 6.1, aanhef onder a van de planregels en de in artikel 1.15 van de planregels opgenomen omschrijving van het begrip "bedrijf".

Vaststaat dat sociaal-culturele instellingen en religieuze organisaties worden vermeld in de SvB. Gelet op de bewoording van artikel 6.1, aanhef onder a, van de planregels is de enkele vermelding van de activiteit als categorie 1 t/m 3 in de SvB voldoende om te kunnen vaststellen dat een cultureel centrum of religieuze organisatie op de locatie is toegestaan. Het is hierbij niet relevant dat een cultureel centrum of religieuze organisatie geen bedrijf is als bedoelt in artikel 1.15 van de planregels.

Let op: er dient nog wel overeenstemming te zijn met de gemeentelijke parkeernota, zie artikel 6.3 aanhef onder c.

¹ ECLI:NL:RVS:2024:2336

Intentie van de regels in het bestemmingsplan

Het is het niet de bedoeling geweest om binnen de bestemming 'Bedrijventerrein' alle genoemde activiteiten, zoals die zijn opgenomen in de "Staat van Bedrijfsactiviteiten", onder categorie 1 t/m3 direct toe te staan binnen de bestemming 'Bedrijventerrein'.

Uit jurisprudentie en navraag bij onder andere de DCMR blijkt dat de juridische situatie sinds 2013 duidelijker en strikter is geworden door diverse gerechtelijke uitspraken. Achteraf gezien, nu de jurisprudentie helderder is, had niet alle activiteiten uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten (SvB) 1:1 in het bestemmingsplan opgenomen moeten worden. Met andere woorden, de activiteiten in de SvB die niet op een bedrijventerrein passen, hadden weggelaten moeten worden, zodat alleen de activiteiten die typisch op een bedrijventerrein horen, in de lijst zouden voorkomen, en niet de niet-bedrijfsmatige activiteiten.

Gezien het feit dat de intentie achter de regels niet overeenkomt met de juridische werkelijkheid, wordt onderzocht of deze omissie met terugwerkende kracht kan worden gecorrigeerd via een voorbereidingsbesluit.

Opties in de benadering van dit initiatief:

Optie 1: Toestaan, mits voldaan wordt aan de parkeernota

Het cultureel centrum/religieuze organisatie kan zich zonder vergunning vestigen aan het Bijdorplein 41, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de eisen van de parkeernota.

Optie 2: Handhaven

Het bestemmingsplan is niet opgesteld met de bedoeling om culturele instellingen of religieuze organisaties toe te staan op het bedrijventerrein Bijdorp-Oost, waardoor dit initiatief binnen deze bestemming om die reden als niet wenselijk kan worden beschouwd. De optie handhaven is echter juridisch risicovol, aangezien het initiatief volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Verwacht wordt dat de gemeente in een handavingsprocedure in het ongelijk zal worden gesteld. Daarnaast is deze optie kostbaar en het succes ervan is niet gegarandeerd.

Optie 3: Het nemen van een voorbereidingsbesluit

Zie uitwerking voorbereidingsbesluit. Kanttekening is of het nemen van een voorbereidingsbesluit verstandig is. Vraagstukken zoals of de activiteit wenselijk is op deze locatie of dat er een geschiktere locatie binnen de gemeente is voor deze activiteit is buiten toepassing gelaten. De concrete plannen zijn namelijk nog niet duidelijk. Daarnaast bestaat er een kans op planschade, moet er sprake zijn van evenredigheid, is de peildatum van ingebruikname van het pand relevant. Tot slot is de vraag welke politieke indruk je afgeeft als gemeente om een voorbereidingsbesluit te nemen op dit moment.

Vorbereidingsbesluit met een gebruikswijzigingsverbod omgevingsplan

Een voorbereidingsbesluit beoogt te voorkomen dat burgers en bedrijven de huidige regels van het omgevingsplan benutten terwijl er nieuwe regels in voorbereiding zijn. Dit kan namelijk het realiseren van de nieuwe plannen van de gemeente bemoeilijken. Het besluit "bevriest" de mogelijkheden uit het geldende omgevingsplan totdat de nieuwe regels zijn doorgevoerd.

Het voorbereidingsbesluit is relevant wanneer er concrete plannen zijn die in strijd kunnen zijn met de huidige regels. Het besluit kan alleen beperkingen opleggen aan activiteiten die wel toegestaan zijn, maar nog niet plaatsvinden. Het moet bestaand gebruik en bouwwerken eerbiedigen. Het verschil met de zaak AMZO is dat daar sprake was van bestaand gebruik en geen nieuw initiatief. In dit geval konden er daarom geen voorbeschermingsregels voor worden opgenomen.

Doelen van voorbeschermingsregels

Deze regels voorkomen dat een locatie ongeschikt wordt voor de uitvoering van de toekomstige regels. Dit is vastgelegd in de Omgevingswet (artikelen 4.14, 4.15, en 4.16). Bij het voorbereiden van wijzigingen in het omgevingsplan (artikel 4.14 Omgevingswet). Aangezien het nooit de bedoeling was om dergelijke bedrijfsactiviteiten toe te staan en deze met de wijziging van het omgevingsplan gecorrigeerd zullen worden, is het mogelijk een voorbereidingsbesluit in te voeren. Dit besluit voorkomt dat plannen die in strijd zijn met het toekomstige omgevingsplan, worden gerealiseerd.

Bevoegdheid

De gemeenteraad is bevoegd om het voorbereidingsbesluit te nemen, maar kan deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 4.14, lid 1 en 5 Omgevingswet).

Termijn voorbeschermingsregels

De regels vervallen na 1 jaar en 6 maanden. Binnen deze periode moet de planwijziging zijn doorgevoerd in het Omgevingsplan. Dit is ook de reden dat het niet mogelijk was om na de zaak van AMZO een voorbereidingsbesluit te nemen omdat deze termijn niet haalbaar was. De geldigheid kan namelijk niet worden verlengd.

Procedure voorbeschermingsregels

Het voorbereidingsbesluit wordt snel genomen zonder een formele procedure zoals een ontwerpbesluit, zienswijzen of participatie. Er is geen bezwaar of beroep mogelijk tegen het besluit (artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht).

Kanttekeningen

Ingebruikname pand

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling is bepalend of een pand feitelijk in gebruik is genomen vóór de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Voorbereidende handelingen, zoals het geschikt maken van het pand, gelden niet als ingebruikname. Het gebruik moet daadwerkelijk zijn gestart voor de peildatum van het voorbereidingsbesluit, zoals ook blijkt uit de uitspraak van 19 december 2018 (ECLI:NL:RV:2018:4173).

Evenredigheid

De uitspraak van 19 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4173) toont aan dat handhaving op basis van een gebruikswijzigingsverbod, hoewel rechtmatig, onrechtmatig kan zijn als deze onevenredig is in verhouding tot de doelen van het voorbereidingsbesluit.

Het verbieden van het gebruik moet niet onevenredig zijn. Dit houdt in dat beoordeeld moet worden of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, of het een noodzakelijke maatregel is waarbij niet met een minder ingrijpende maatregel had kunnen worden volstaan en of de maatregel in het concrete geval evenwichtig is.

Nadeelcompensatie

In artikel 15.1 Omgevingswet zijn de planschadeoorzaken genoemd. Planschade kan ontstaan als er naast het voorbereidingsbesluit een planologische maatregel wordt genomen die onder artikel 15.1 van de Omgevingswet valt. Het nemen van een voorbereidingsbesluit is op zichzelf staand geen onderdeel van een planschadeoorzaak.