

Commissie bezwaarschriften gemeente Barendrecht

Uw zaaknummers: 2025-051788 en 2025-053051

Datum hoorzitting: 19 november 2025

Ons dossiernummer: 10751-007

VERWEERSCHRIFT

inzake:

het College van burgemeester & wethouders van

GEMEENTE BARENDRECHT

gevestigd te Barendrecht,

verweerder,

advocaat:  J

tegen:

de **STICHTING ISLAMITISCH CENTRUM**

BARENDRECHT en **S&A INVESTMENTS B.V.**,

gevestigd te Barendrecht en Capelle aan den IJssel,

bezwaarmakers,

advocaten:  J

Geachte commissie,

Kern handhavingskwestie

1. De centrale vraag in deze handhavingskwestie is: was (een gedeelte van) het pand aan het Bijdorp-plein 41 reeds vóór 18 april 2025, de inwerkingtredingsdatum van het voorbereidingsbesluit, structureel in gebruik voor het verzorgen en ontplooiën van maatschappelijke/religieuze activiteiten, in de vorm van een volwaardig islamitisch centrum zoals door ICB wordt beoogd? Het College meent redelijkerwijs van niet en acht hierbij van belang dat in de voorlopige voorzieningenprocedure die door bezwaarmakers zelf gedurende deze bezwaarprocedure is geïnitieerd reeds is geoordeeld dat:
 - (i) “[...] de bewijslast dat het voorbereidingsbesluit niet [van] toepassing is, [rust] op degene die zich daarop beroept [...]];
 - (ii) “[...; uit] vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak [...] volgt dat het aan degene is die zich op het overgangsrecht beroept is om dat aannemelijk te maken [...]”;
 - (iii) “[...; bezwaarmakers] met de door hen overgelegde bewijsstukken [slechts] een begin van bewijs [hebben] geleverd dat zij voor de peildatum van 18 april 2025 het pand [...] al in gebruik hadden genomen voor religieuze en maatschappelijke activiteiten [...]”;
 - (iv) “[...] dit in de bezwaarprocedure nader dient te worden onderzocht [...]”;
 - (v) “[...] door [bezwaarmakers is] verklaard dat zij nog meer bewijs kunnen overleggen; en

(vi) [...] *Of [dit] aannemelijk is [...] nader onderzoek [vergt] in de bezwaarfase. De voorzieningenrechter zal zich daarom beperken tot een belangenafweging.*”

2. De voorzieningenrechter oordeelt aldus níet dat het College het bij het verkeerde eind heeft in deze handhavingskwestie. De bal wordt juist bij bezwaarmakers gelegd; zij moeten ‘bewijzen’ dat er rechs aanspraak bestaat op het overgangsrecht bij het voorbereidingsbesluit. Hierin waren bewaarmakers volgens de voorzieningenrechter eind juli 2025, op moment van haar uitspraak, nog niet geslaagd. Nadien heeft het College hiervoor geen doorslaggevend aanvullend bewijs van bezwaarmakers ontvangen. Daarom blijft het College onverkort bij het standpunt dat er rechtmatig wordt gehandhaafd. Dit wordt hierna nader toegelicht, waarbij de aangevoerde bezwaren worden betrokken.

Feitelijke ingebruikname

3. Handhavend optreden vergt dat een overtreding zich *voldoende aannemelijk* voordoet (vgl. ECLI:NL:RVS:2025:2070, r.o. 3.2). Kort gezegd is hiervoor nodig dat (het begaan van) een overtreding deugdelijk en controleerbaar is vastgesteld door een ter zake deskundige toezichthouder die dit ook op schrift heeft gesteld. Deze rapportage(s) moet(en) verder minimaal de plaats, het tijdstip en de datum van de waarneming, een inzichtelijke beschrijving van de gehanteerde werkwijze en een inzichtelijke beschrijving van wat er is waargenomen bevatten (vgl. ECLI:NL:RVS:2025:383, r.o. 3.4).
4. Eind juni 2025 deden vier constateringsrapporten van achtereenvolgens 18 april 2025, 25 april 2025, 2 mei 2025 en 30 mei 2025 het College redelijkerwijs vermoeden dat ICB het pand in de tussentijd in gebruik had genomen voor haar maatschappelijke/religieuze activiteiten terwijl dit per 18 april 2025 verboden was met het voorbereidingsbesluit. Waar ICB op 18 april 2025 nog géén naamsaanduiding op het pand had en er op het moment van controle geen andere zichtbare gebruikssporen waren aan het pand die wezen op structurele ingebruikname door ICB, bleekt dit bij de controles nadien in toenemende mate diametraal anders. Toen was er wel een naamsaanduiding van ICB aan het pand bevestigd (23 april), toen bleken er opeens ICB-stickers op de brievenbus te zitten en waren enkele ruimtes in het pand aangekleed ten behoeve van ICB-activiteiten (25 april), toen werd de deur wel opengedaan door ICB en zijn er foto’s gemaakt van ICB-activiteiten die aan de gang waren in het pand (2 mei en 30 mei). Bovendien kwamen bij de gemeentelijk toezichthouder pas vanaf 2 mei 2025 in toenemende mate meldingen binnen over ICB-activiteiten in het pand (zie **bijlage 1**).
5. Bezwaarmakers zetten slechts wat vraagtekens bij het constateringsrapport van 18 april 2025. Zij vallen erover dat dit constateringsrapport enkel visuele waarnemingen vanaf de openbare weg bevat. De toezichthouder had ook moeten controleren in het pand zelf. Dit is echter niet verplicht en bovendien logisch te verklaren. De deur werd niet opengedaan. Zo’n praktisch obstakel bij een controleronde betekent evenwel niet dat gedane visuele waarnemingen categorisch geen waarde hebben. Hierbij is relevant – anders dan bezwaarmakers ongefundeerd suggereren – dat de controleronde van 18 april 2025 niet specifiek was gericht op ICB-activiteiten. Het betrof een ‘nulmeting’ van de bestaande activiteiten in diverse gebouwen op het bedrijventerrein Bijdorp op de inwerking-tredingsdatum van het voorbereidingsbesluit, ten behoeve van het vast te stellen omgevingsplan.
6. Het voorgaande verklaart ook waarom de toezichthouder op 18 april 2025 in de middag en niet op een, volgens ICB, passend tijdstip langs zou zijn gekomen, vroeg in de ochtend of de avonden tijdens gebedsdiensten. Ook had er, in optiek van ICB, al vóór 18 april 2025 gecontroleerd moeten

worden op feitelijke ingebruikname. Maar dat is niet logisch; toen gold het voorbereidingsbesluit met gebruiksverbod namelijk nog niet, waren er bij de toezichthouder evenmin al meldingen binnengekomen over ICB-activiteiten in het pand, terwijl voorafgaande controle de werking van het voorbereidingsbesluit had kunnen ondermijnen. Hierbij benadrukt het College dat er géén verplichting bestond om bezwaarmakers vooraf op de hoogte te stellen (door een ‘preventieve’ controle van het pand) van de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit (vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2926, r.o. 6.1).

7. Vóór 18 april 2025 was er vermoedelijk hooguit sprake van voorbereidende werkzaamheden in het pand. Die tonen echter geen feitelijke ingebruikname aan (vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2926, r.o. 5.2). Bezwaarmakers wijzen er nota bene zelf op dat zij één week voor inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit nog langs zijn geweest op het gemeentehuis om de doelstelling van ICB uit te leggen en welke toekomstige maatschappelijke/religieuze activiteiten zij beogen, met een ‘grand opening’ van het pand in 2026. Deze presentatie deed het College redelijkerwijs niet vermoeden dat ICB toen reeds structureel was gestart met dergelijke activiteiten in het pand. En anders had ICB dat tijdens die presentatie toch wel gemeld, zo meent het College te mogen veronderstellen. Waarschijnlijker is dat ICB bij de presentatie weliswaar het plan had om het pand in gebruik te nemen voor maatschappelijke/religieuze doeleinden, maar dat vóór 18 april 2025 niet reeds structureel had gedaan. Op deze peildatum was in het pand feitelijk (nog) geen sprake van een volwaardig islamitisch centrum zoals door ICB wordt beoogd (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:4173, r.o. 11.7). Dit blijkt ook wel uit het laatste constateringsrapport van 26 september 2025 (zie **bijlage 2**). Vergeleken met de eerdere constateringsrapporten van 25 april 2025, 2 mei 2025 en 30 mei 2025 zijn de maatschappelijke/religieuze activiteiten van ICB sindsdien flink geïntensiveerd. De toezichthouder concludeert als volgt:

Conclusie:

- De indeling van de ruimtes op de eerste verdieping is gewijzigd ten opzichte van mijn eerdere controle. Als gevolg hiervan is ook het feitelijke gebruik van deze ruimtes aangepast.
 - Het gebruik is uitgebreid: in plaats van de voorheen aanwezige kleinere ruimtes voor lezingen en gebedsbijeenkomsten, zijn er thans grotere ruimtes gerealiseerd, waaronder afzonderlijke gebedsruimtes voor mannen en vrouwen, een grotere ruimte bestemd voor lezingen en onderwijsactiviteiten, een ontmoetingsruimte, een ICT-ruimte, alsmede meerdere opslagruimtes voor materialen van de ICB (zoals tafels, stoelen en overige inventaris).
8. Het geheel aan stukken dat bezwaarmakers hebben ingediend ter ‘bewijs’ van feitelijke ingebruikname vóór deze peildatum, leidt niet tot een andere conclusie (vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2813, r.o. 4.6). Dat bezwaarmakers eind maart 2025 een huurovereenkomst hebben gesloten voor het pand, toont als zodanig nog geen structureel gebruik aan (vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2926, r.o. 5.2). Ook zijn er een aanmeldijst, twee uitnodigingen en een weekprogramma overgelegd voor bijeenkomsten die vóór 18 april 2025 in het pand zouden zijn georganiseerd. Er ontbreken echter foto’s waaruit blijkt dat die bijeenkomsten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, dat er op betreffende dagen en tijdstippen vóór 18 april 2025 inderdaad bezoekers aanwezig waren, bijvoorbeeld de personen die worden genoemd op die aanmeldijst. Het had voor de hand gelegen dat bezwaarmakers eventuele foto’s van recente maatschappelijke/religieuze activiteiten in het pand dan al hadden laten zien tijdens de presentatie op het gemeentehuis, ter verduidelijking van de doelstelling/toekomstvisie van ICB. Het College heeft er vanzelfsprekend begrip voor dat er geen foto’s beschikbaar zijn van eventuele ge-

bedsdiensden in het pand vóór 18 april 2025 jl., hoewel foto's ook geanonimiseerd hadden kunnen worden overgelegd. Tegelijkertijd is het College ermee bekend dat het voor ICB – gelet op haar *Facebook*pagina en bijvoorbeeld een redactioneel van de IslamOmroep van 28 maart 2025 als **bijlage 3** – niet ongebruikelijk is om foto's te (laten) nemen tijdens maatschappelijke/religieuze activiteiten.

9. Beelden zeggen vaak meer dan woorden – of in dit geval een aanmeldlijst, twee uitnodigingen en een weekprogramma – alleen. Het College kan zich niet goed voorstellen dat ICB eventuele foto's waaruit de feitelijke ingebruikname van het pand vóór 18 april 2025 *zelfstandig* blijkt, toch niet voorlegt. Hierdoor kan het College de aanmeldlijst, twee uitnodigingen en het weekprogramma niet objectief verifiëren. Die stukken zijn namelijk evenmin voorzien van handtekeningen en namen van de deelnemers, noch technisch controleerbare dateringen. ICB heeft aanvankelijk slechts vijf getuigenverklaringen ingediend terwijl de aanmeldlijst impliceert dat er medio maart/april 2025 structureel tientallen deelnemers in het pand aanwezig zouden zijn geweest. Dit wordt volgens het College geenszins gestaafd met die vijf getuigenverklaringen. Eén van de getuigenverklaringen is van [J] [J] S&A Investments B.V., heeft het pand echter pas anderhalve maand ná inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, op 2 juni 2025, aangekocht. Het College betwijfelt dan ook ten zeerste of [J] uit eigen waarneming heeft verklaard. Daarnaast hebben [J] en [J] verklaard. Zij zijn echter bestuurslid bij ICB en hebben in zoverre subjectief verklaard. Verder geldt voor alle vijf getuigenverklaringen, ook de twee stuks van de overige huurders van het pand (wat overigens nergens concreet uit blijkt, bijvoorbeeld een gesloten huurovereenkomst), dat de inhoud exact hetzelfde luidt. Ogenscheinlijk zijn deze getuigenverklaringen niet opgesteld door die personen zelf. Daarin wordt niet gedetailleerd en concreet verklaard over de aard en mate van maatschappelijke/religieuze activiteiten die ICB al vóór 18 april 2025 in het pand zou hebben verricht. Ook hierdoor is de betrouwbaarheid en objectiviteit van deze getuigenverklaringen volgens het College dusdanig twijfelachtig, dat daar geen bewijskracht vanuit gaat.
10. Begin november 2025 zijn er alsnog 16 getuigenverklaringen ingediend van personen, niet direct gelieerd aan ICB, die zouden hebben deelgenomen aan maatschappelijke/religieuze activiteiten in het pand vóór 18 april 2025. Deze late indiening verbaast aangezien bezwaarmakers enkele maanden de tijd hebben gehad om getuigenverklaringen bij die personen op te vragen. Hier is nu veel tijd overheen gegaan, wat in algemene zin niet bevorderlijk is voor de objectiviteit/bewijskracht van een getuigenverklaring. Ook het lage aantal aanvullende getuigenverklaringen bevreemdt het College omdat in de overgelegde aanmeldlijst staat dat het pand vanaf 31 maart 2025 tot 18 april 2025 door +/- 395 deelnemers zou zijn bezocht. Maar +/- 4% van die deelnemers heeft dus verklaard, waarbij weer opvalt dat die verklaringen slechts zien op drie activiteiten – hoofdzakelijk de gebedsdiensten op 4 april 2025 (1x), 11 april 2025 (13x) en 12 april 2025 (1x) – terwijl er blijkens die aanmeldlijst +/- 39 activiteiten waren geagendeerd tot 18 april 2025. Er is dus verklaard over slechts +/- 8% van de maatschappelijke/religieuze activiteiten die ICB zou hebben verzorgd in het pand vóór die peildatum. Ook is er door bezwaarmakers alsnog een deelnamelijst voor onderwijs- en speelactiviteiten overgelegd. Daarop worden 8 kinderen vermeld die tussen 8 april 2025 en 11 april 2025 zijn aangemeld voor deelname. Uit de deelnamelijst blijkt niet voor welke onderwijs- en speelactiviteiten de kinderen zijn ingeschreven, al lijkt het te gaan om onderwijs- en speelactiviteiten op vrijdagmiddag aangezien op die deelnamelijst bij enkele kinderen wordt vermeld dat zij niet op (vrijdagen) 2 en 9 mei 2025 aanwezig zullen zijn. Uit het ingediende weekprogramma blijkt echter dat er pas vanaf (vrijdag) 18 april 2025 'thematische spelletjesmiddag (7-9 jaar)' door ICB wordt georganiseerd in het pand.

11. Welbeschouwd staven al deze cijfers niet dat er al vóór 18 april 2025 sprake was van een volwaardig islamitisch centrum in het pand zoals door ICB wordt beoogd. Hierbij benadrukt het College dat bestaand gebruik alléén bescherming onder het overgangsrecht bij een voorbereidingsbesluit geniet indien het op de peildatum al in voorgenomen omvang/intensiteit aan de orde is (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:4173, r.o. 11.7). Volledigheidshalve citeert het College uit de laatstgenoemde uitspraak:

“[...] betoogt tevergeefs dat zij het pand voor 6 oktober 2017 feitelijk in gebruik heeft genomen als kaaswinkel volgens haar vaste winkelformule. [...] Aan de omstandigheid dat [...] op 5 oktober 2017 een marktkraam heeft neergezet van waaruit zij - tussen de verbouwingswerkzaamheden door - enkele stukken kaas heeft verkocht aan voorbijgangers, heeft de rechtbank daarbij terecht geen doorslaggevende betekenis toegekend. Hiermee was immers geen sprake van een kaaswinkel volgens de winkelformule van ACC die is gericht op dagjesmensen en/of toeristen [...]” (onderstreping TS)

12. Niet voor niets nemen bezwaarmakers nog de boute stelling in dat ICB een sociaal-culturele instelling zou zijn, een gemeenschapscentrum voor eenieder, zodat het gebruiksverbod voor maatschappelijke/religieuze activiteiten onder het voorbereidingsbesluit überhaupt niet voor hen zou gelden. Daargelaten dat ICB hiermee direct haar statutaire doelstelling weerspreekt, genoemd in het KvK-uittreksel dat zij zelf in bezwaar heeft ingediend, ziet het gebruiksverbod bij het voorbereidingsbesluit in algemene zin ook op buurthuizen en welzijnsinstellingen. In de zienswijzefase heeft ICB dit standpunt dan ook niet aangevoerd. Dat is een teken aan de wand. Die zienswijzefase leent zich immers bij uitstek voor het weerspreken van een overtreding zodat een voornemen tot handhaving niet wordt doorgezet. Kennelijk was ICB tijdens de zienswijzefase nog geen sociaal-culturele instelling.

Exceptieve toetsing

13. Bij zoveel evidente vraagtekens bij de feitelijke ingebruikname van het pand door ICB vóór 18 april 2025, verbaast het niet dat bezwaarmakers hierop voorsorteren, met het standpunt dat het voorbereidingsbesluit sowieso rechtens geen grondslag kan bieden voor handhaving wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het College licht hierna toe dat ook dit standpunt van bezwaarmakers geen hout snijdt. Van belang hierbij is dat een voorbereidingsbesluit als juridisch instrument al sinds jaar en dag tot de planologische gereedschapskist van een gemeente behoort. De inzet van dit juridische instrument is in algemene zin rechtmatig te achten; anders had de wetgever het niet keer op keer in de wet opgenomen. In een wetgevingsproces wordt namelijk standaard beoordeeld of een juridisch instrument voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
14. Dat de inzet van een voorbereidingsbesluit niet past bij het *fairplay*-beginsel, klopt dan ook niet. Er bestaat, zoals gezegd, geen verplichting om een belanghebbende wiens mogelijkheden zullen worden beperkt door een voorbereidingsbesluit hiervan vooraf op de hoogte te stellen. Evenmin moet worden gewacht met het nemen van een voorbereidingsbesluit om die belanghebbende de mogelijkheid te bieden om eerst het te verbieden gebruik te verwezenlijken. Dat verdraagt zich immers niet met het rechtskarakter van een voorbereidingsbesluit (vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2926, r.o. 6 - 6.1).
15. Van strijd met het beginsel van *détournement de pouvoir* is evenmin sprake. Het voorbereidingsbesluit geldt gemeente breed, niet slechts ‘tegen’ ICB, en is genomen om in de tussentijd een omis-sie in de Staat van Bedrijfsactiviteiten te repareren die in het plangebied aan de orde is. Het ambte-lijk apparaat is inmiddels drukdoende met het opstellen van een ontwerp (deel)omgevingsplan. Hier

staat, op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet, anderhalf jaar voor. Het College heeft geen reden, en bezwaarmakers stellen dat evenmin, om op voorhand aan te nemen dat deze termijn niet zal worden gehaald. Het voorbereidingsbesluit is dus op juiste gronden ingezet; de bevoegdheid daartoe is niet door het College misbruikt. De *etfal*-maatstaf speelt daarbij, anders dan bezwaarmakers menen, geen rol. Het gaat erom dat op grond van nieuwe/gewijzigde planologische inzichten – zoals voornoemde omissie – andere bestemmingen voor gronden mogen worden vastgesteld en met het oog daarop een voorbereidingsbesluit mag worden genomen. Dit doel is hier aan de orde en niets anders (vgl. ECLI:NL:RBAMS:2018:294, r.o. 22-23 en ECLI:NL:RVS:2006:AZ2769, r.o. 2.3.1).

16. In lijn hiermee acht het College de inzet van het voorbereidingsbesluit evenmin in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Er is geen ander juridisch instrument dat even geschikt is als het voorbereidingsbesluit om een planologische status quo te creëren. De inzet daarvan is noodzakelijk gebleken, alleen al om kwesties als de onderhavige in de toekomst te voorkomen, en evenwichtig. Daarmee wordt immers een publiek belang gediend, namelijk dat ongewild andere (zoals maatschappelijke/religieuze) activiteiten de schaarse ruimte op bedrijventerreinen Bijdorp opsouperen die juist bedoeld is voor bedrijven, terwijl dit niet impliceert dat er geen (planologisch) passende plek zou zijn voor ICB in de gemeente. Slechts niet op onderhavige plek, in het pand aan het Bijdorplein 41.
17. Aanvankelijk is er wellicht, na de eerste mediaberichten en de wervingscampagne van ICB rond 22 maart 2025, wat weifelend gereageerd op het planologisch gebruikskader voor het pand. ICB is daar in de optiek van het College mede debet aan. Zoals uit de bezwaarschriften ook blijkt, “[...] begrijpt [ICB] dat zij voortvarend aan de slag is gegaan en media-aandacht heeft gegeneerd”, ICB “[...] wilde het ijzer smeden wanneer dit het heets is”. Het College was toen echter nog niet geconsulteerd door ICB. Tijdens de commissievergadering van 25 maart 2025 was er daarom nog geen eenduidig beeld van het door ICB beoogde maatschappelijk/religieus gebruik van het pand, waaraan het geldend planologisch kader kon worden gespiegeld. Dit is daarna slechts op hoofdlijnen door ICB toegelicht in het ambtelijk overleg van 10 april 2025. Nadien heeft ICB, hoewel afgesproken, geen Programma van Eisen meer aan het College voorgelegd ten behoeve van planologische toetsing. Zonder een gegeden ruimtelijke en technische vertaling van het beoogde huisvestingsconcept in het pand, kon het College bezwaarmakers geen uitsluitsel geven over de planologische toelaatbaarheid daarvan.
18. Dat het College eind maart 2025, toen onderhavige kwestie zich aandienende, al bekend was met de planologische omissie op het bedrijventerrein Bijdorp, maakt dit niet anders. Die bekendheid bestond toen pas kort, na afronding van de bezwaarfase in de AMZO-kwestie medio februari 2025 en opheldering van deze rechtsvraag door de bezwaarschriftencommissie. Intern heeft de AMZO-kwestie laten inzien dat de geest en letter van het omgevingsplan qua beoogd bedrijfsgebruik beter op elkaar moesten aansluiten. Maar omdat dit logischerwijs niet op korte termijn kon worden geformaliseerd, is het voorbereidingsbesluit genomen. Dat is in de juridische praktijk zeker niet ongebruikelijk. Anders dan bezwaarmakers suggereren is het voorbereidingsbesluit dus niet genomen met enkel het oogmerk om de maatschappelijke/religieuze activiteiten van ICB in het pand te dwarsbomen. Onderhavige kwestie heeft hooguit de nut en noodzaak van het nemen van het voorbereidingsbesluit benadrukt. Hierbij wijst het College erop dat het gebruiksverbod niet slechts ziet op maatschappelijke/religieuze activiteiten, maar een breed scala aan activiteiten verbiedt op het bedrijventerrein Bijdorp. Het voorbereidingsbesluit raakt alle nieuwe en onvoorziene ontwikkelingen; in juridische zin behelst het geen verkapt individueel gebruiksverbod, zoals bezwaarmakers beweren.

19. Bezwaarmakers achten het ook willekeurig dat er niet meteen bij aanvang van de AMZO-kwestie in het voorjaar 2024 een voorbereidingsbesluit is genomen. Maar dat is heel goed te verklaren. AMZO was op dat moment al lang en breed maatschappelijk actief in betreffend pand. Regulering van toekomstig gebruik via een voorbereidingsbesluit was dus illusoir. Hierdoor is de AMZO-kwestie juridisch noch feitelijk vergelijkbaar met onderhavige kwestie. Bovendien speelde destijds dat de Omgevingswet net in werking was getreden. Daardoor was het (vooral om technische redenen) vrij gecompliceerd om in het voorjaar 2024 al adequaat een voorbereidingsbesluit te (kunnen) publiceren.
20. Dat bezwaarmakers zich, gezien de gang van zaken in de AMZO-kwestie, wellicht overvallen hebben gevoeld door het voorbereidingsbesluit en het nemen daarvan niet (meer) hadden voorzien, betekent niet dat de rechtszekerheid in het geding is. Het is namelijk inherent aan het rechtskarakter van een voorbereidingsbesluit dat daar niet op kan worden geanticipeerd. Het voorbereidingsbesluit is op de juiste wijze genomen, gepubliceerd en geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Omdat het voorbereidingsbesluit hierdoor een besluit van algemene strekking is, hoefden bezwaarmakers daarvan niet vooraf in kennis te worden gesteld (vgl. ECLI:NL:RBLIM:2022:6454, r.o. 27). Tevens is het gebruikelijk om voor de totstandkoming van een voorbereidingsbesluit geheimhouding af te spreken. Openbare voorbereiding ondermijnt de werking daarvan en kan juist een aanzuigende werking hebben op de vestiging van ongewenste activiteiten (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:4173, r.o. 20.3.2).
21. Over de vrijheid van godsdienst, die volgens bezwaarmakers in deze handhavingkwestie op het spel staat, merkt het College het volgende op. Het voorbereidingsbesluit, noch de daarop gebaseerde handhavingsbesluiten, zijn gericht op inhoudelijke regulering van godsdienst of de wijze van belijden daarvan door bezwaarmakers en de deelnemers aan de maatschappelijke/religieuze activiteiten. De vrijheid van godsdienst of het belijden daarvan wordt door deze besluiten niet aangetast. De bijzondere betekenis die aan een godsdienstige overtuiging toekomt, kan bij planologische besluitvorming een rol spelen. Maar een voorbereidingsbesluit behelst in essentie nog slechts een verklaring dat voor een bepaald gebied nieuwe planologische besluitvorming wordt voorbereid (vgl. ECLI:NL:RBAMS:2018:294, r.o. 22; ECLI:NL:RVS:2005:AT3263, r.o. 2.4). Niets meer en niets minder.
22. En hoewel artikel 6 van de Grondwet niet verplicht tot het bieden van een passend alternatief (vgl. ECLI:NL:RBUTR:2006:AZ4882, r.o. 2.6), herhaalt het College dat het gesprek hierover graag met bezwaarmakers wordt voortgezet. Uiteraard dwingt College hen daarbij niet, zoals (waarschijnlijk abusievelijk) wordt gesuggereerd door bezwaarmakers, tot aankoop van commercieel vastgoed in de gemeente. Die afweging is niet aan het College. Er is assistentie in de rollen als planwetgever en vergunningverlener. Binnen dit kader reikt het College bezwaarmakers graag (nogmaals) de hand.

Afzien van handhaving

23. Maar afzien van handhaving kan het College niet. Vanwege strijdig gebruik met het voorbereidingsbesluit, is er een handhavingsbevoegdheid. Daarvan dient het College, omwille van het algemeen belang dat met handhaving is gediend, gebruik te maken. Er zijn geen bijzondere omstandigheden om hiervan af te zien. Er ontbreekt concreet zicht op legalisatie. Het College benadrukt nogmaals dat het door bezwaarmakers beoogde gebruik van het pand de schaarse ruimte voor bedrijven op bedrijventerrein Bijdorp verder opsoupeert. Dat staat haaks op de planologische visie die met het voorbereidingsbesluit net in de steigers is gezet. Het College is daarom niet bereid om voor bezwaarmakers van het gebruiksverbod uit het voorbereidingsbesluit af te wijken. Evenmin hebben

bezwaarmakers een omgevingsvergunningaanvraag ingediend met die strekking. Dit is voldoende voor het oordeel dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat (vgl. ECLI:NL:RBLIM:2022:6454, r.o. 24 -25). De vraag of een weigering van die omgevingsvergunningsaanvraag al dan niet planologisch correct is te formuleren door het College, ligt als zodanig niet voor in deze bezwaarprocedure.

24. Bezwaarmakers spreken over ingrijpende investeringen die door hen zijn gedaan. Dit standpunt is echter niet nader onderbouwd. Er zijn bijvoorbeeld geen facturen waaruit blijkt dat ICB flinke verbouwkosten heeft gemaakt voor het kunnen betrekken van het pand vóór 18 april 2025. Facturen voor aangeschafte inboedel en stoffering van het pand ontbreken ook. Eventuele verbouwingen hebben, anders dan bezwaarmakers suggereren, niet plaatsgevonden met uitdrukkelijk medeweten of goedkeuring van het College. Zoals gezegd, tijdens het ambtelijk overleg van 10 april 2025 hebben bezwaarmakers hier niets over gemeld; dat ambtelijk overleg ging over het eventueel toekomstige gebruik van het pand door ICB voor maatschappelijke/religieuze doeleinden. Dat ICB toen reeds, naar eigen zeggen, drukdoende was het pand hiervoor in gebruik te nemen, is niet aan bod gekomen in dat ambtelijk overleg. Kennis hierover kan het College dus niet worden tegengeworpen.
25. ICB heeft het pand overigens zelf niet aangekocht, dit is door S&A Investments B.V. gedaan. Het College begrijpt dat ICB voornemens is het pand in de loop der tijd en per verdieping ‘terug te kopen’, niet zozeer uit eigen middelen, maar met behulp van donateurs. Vooralsnog huurt ICB enkele units op één verdieping van het pand. Gelet op de overgelegde huurovereenkomst kan die (markt-conforme) huur evenwel op ieder moment worden beëindigd met een opzegtermijn van 3 maanden. S&A Investments B.V. heeft het pand ook pas ná de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit op 18 april 2025 aangekocht. S&A Investments B.V. had als professionele dus op de hoogte kunnen, althans behoren, te zijn van die inwerkingtreding. Niettemin heeft zij het pand voor eigen risico aangekocht. Op zichzelf begrijpt het College dat bezwaarmakers een financieel belang hebben bij niet-handhavend optreden. Maar dit financieel belang is welbeschouwd niet van dusdanige aard dat het moet prevaleren boven het algemeen belang dat met handhaving wordt gediend (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:4173, r.o. 21 e.v.). Wel kunnen bezwaarmakers bij het College nog verzoeken om nadeelcompensatie van schade die, ondanks rechtmatige handhaving, niet voor hun rekening dient te komen.
26. Tot slot nog een kort woord over de hoogte van de dwangsom en lengte van de begunstigingstermijn. Bij de vaststelling daarvan heeft het College een ruime mate van beleidsvrijheid. Voor de hoogte van de dwangsom is niettemin aangesloten bij de landelijke ‘Beleidsregel dwangsommen en hersteltermijnen Bouwen, slopen en gebruik’ (juni 2024). In de tabel bij artikel 9 wordt bij nummer 21, onder de noemer ‘overig strijdig gebruik niet bedrijfsmatig’, een eenmalige dwangsom van EUR 20.000,- voorgeschreven met ‘ineens’ verbeuren. De handhavingsbesluiten sluiten hierbij aan. Wel is afgeweken van de richtlijn van acht weken als begunstigingstermijn. Het College acht twee weken namelijk voldoende voor bezwaarmakers om de deuren van het pand te sluiten en gesloten te houden voor maatschappelijke/religieuze activiteiten. Dit hoeft redelijkerwijs geen acht weken te vergen.

Bijlagen

Bijlage 1: Meldingsoverzicht vanaf 2 mei 2025 bij toezichthouder (geanonimiseerd)

Bijlage 2: Constateringsrapport toezichthouder d.d. 26 september 2025

Bijlage 3: Redactioneel IslamOmroep d.d. 28 maart 2025

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen