



ROmagazine, 12-06-23

Van onschatbare waarde: het voorbereidingsbesluit

Het instrument voorbereidingsbesluit als publiek sturingsinstrument kan grote maatschappelijke impact hebben. Op deze manier kunnen overheden private investeerders van diverse pluimage die rap op marktvragen willen inspelen maar onvoldoende rekening houden met publieke belangen de pas afsnijden.

Friso de Zeeuw

In de jaren negentig dreigde vanuit Brabant in Zeeland [een invasie van intensieve varkenshouderijen](#) in het uitgestrekte landelijk gebied van deze provincie. De Zeeuws gemeenteraden namen snel een voorbereidingsbesluit dat vestiging van dit type bedrijven verbood. Zo hebben zij de invasie grotendeels weten te verijdelen.

Vorig jaar overspoelde een nieuw commercieel fenomeen de grote steden: flitsbezorging. Binnen een kwartier uur komt een flitsbezorger twee zakken chips afleveren die hij heeft opgehaald bij een darkstore, een geblindeerd pand in de winkelstraat dat functioneert als distributiecentrum. Dat moet je niet hebben in een prettige, levendige winkelstraat. Sommige gemeentebesturen waren alert en [namen een voorbereidingsbesluit](#) waarin het gebruik van panden als darkstore werd verboden.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vaardigde in februari 2022 voor het eerst een [rijks-voorbereidingsbesluit](#) uit. Dat beoogt de vestiging van hyperscale-datacenters in te perken tot twee locaties.

Provinciale Staten van Noord-Brabant namen in maart dit jaar [een voorbereidingsbesluit](#) om te voorkomen dat nieuwe grootschalige distributiecentra zich vestigden buiten de daarvoor aangewezen bedrijventerreinen. Dat beluit kwam aan de late kant, omdat heel wat investeerders eerder door planologische gaten waren gekropen om een vergunning voor hun XXL-hal op ongeschikte locaties aan te vragen.

Alertheid vereist

Uit deze vier voorbeelden blijkt de maatschappelijke impact van het instrument voorbereidingsbesluit als publiek sturingsinstrument. Want op deze manier kunnen overheden private investeerders van diverse pluimage die rap op marktvragen willen inspelen de pas afsnijden. Met als motivatie dat die initiatieven haaks staan op het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De voorbereidingstijd en het besluit zijn doorgaans kort, kan snel in werking treden

In de genoemde voorbeelden betreft dit een themabesluit dat voor de hele gemeente respectievelijk provincie en land geldt, met het oog op een specifieke actuele ongewenste ontwikkeling.

Veel frequenter neemt de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit voor een beperkt gebied waar het geldende bestemmingsplan een ontwikkeling toestaat waarover het gemeentebestuur inmiddels andere opvattingen heeft. Bijvoorbeeld als het geldende bestemmingsplan recreatiewoningen toestaat op een locatie waar het gemeentebestuur graag hooguit een kleinschalig project zou willen toestaan.

Dan moet je er als gemeentebestuur [wel op tijd](#) bij zijn, want als de vergunningaanvraag (vlak) voor de inwerkintreding van het voorbereidingsbesluit is ingediend, moet die volgens de regels van het bestemmingsplan worden beoordeeld. Dit vergt dus [alertheid bij de gemeente](#).

Vorbereidingsbescherming

Een korte juridische uiteenzetting verduidelijkt de mogelijkheden en beperkingen van het voorbereidingsbesluit. Het is formeel een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied in voorbereiding is. Of een verklaring van de Provinciale Staten dat een wijziging van de omgevingsverordening in aantocht is, dan wel van de minister dat hij een AMvB, een algemene maatregel van bestuur, voorbereidt.

Het besluit creëert ‘voorbereidingsbescherming’ zodat vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten en gebruiksveranderingen kunnen worden aangehouden. Vergunningaanvragen die wel passen binnen het geldende bestemmingsplan, maar niet stroken met de nieuwe gemeentelijke inzichten worden dus toch niet verleend.

Een voorbereidingsbesluit geldt in principe voor een jaar. Het is de bedoeling dat binnen deze periode een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. In dat geval blijft de voorbescherming gelden tot het moment waarop het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt, en dat kan jaren duren.

Als het niet lukt om een ontwerpbestemmingsplan binnen de termijn van één jaar ter inzage te leggen, vervalt het voorbereidingsbesluit en moeten alle aangehouden vergunningaanvragen die in het oude bestemmingsplan passen, alsnog worden verleend. Een voorbereidingsbesluit kan dus niet worden verlengd. De gemeenteraad kan wel opnieuw een voorbereidingsbesluit nemen.

Het voorbereidingsbesluit is een van de weinige besluiten in het domein van de ruimtelijke ordening waaraan nauwelijks onderzoeks- en participatie-eisen zijn verbonden. De voorbereidingstijd is kort, het besluit doorgaans kort. Nadat de raad heeft besloten, kan het snel in werking treden. Tegen het besluit staat geen bezwaar en beroep open. Een initiatiefnemer die zich toch wil verzetten, kan tegen een handhavingsbesluit bezwaar en beroep aantekenen. Zo kan de exploitant van een darkstore tegen de gemeentelijke besluit tot sluiting in het geweer komen. Of bij de civiele rechter de onrechtmatigheid van het voorbereidingsbesluit inroepen.

Krachtmeting

De Omgevingswet handhaaft het instrument voorbereidingsbesluit. Wel verandert er het een en ander in de formele uitwerking. Zo moet de gemeente de aanvraag onder het huidige recht aanhouden, maar mag die onder de Omgevingswet direct weigeren. De werkingsduur gaat van één jaar naar anderhalf jaar.

Houd de omgevingsplannen actueel en voorkom verrassingen

Samenwerking tussen markt en overheid staat bij gebiedsontwikkeling centraal. Soms echter staat de markt – in een van zijn vele gedaanten – tegenover de overheid. Dan kan een krachtmeting ontstaan waarin overheden hun rol als behartiger van het publieke belang spelen. Dat vergt allereerst actuele omgevingsplannen. Met daarnaast inzicht in de dynamische marktbevingen in de wereld van vastgoed, in combinatie met alertheid en snelheid van handelen. Maar evenzeer oog voor de balans tussen het publieke belang en onzekerheid die (langdurige) voorbescherming voor burgers en bedrijven tot gevolg heeft.