

Heerenveen, 5 januari 2024

Betreft: mogelijke bouw van een Vander Valk-hotel in Oranjewoud

Geachte raadscommissie,

Als omwonenden maken wij ernstig bezwaar tegen het voornemen van de gemeente de bouw van een Van der Valk-hotel in Oranjewoud mogelijk te maken. Het concrete aanknopingspunt van onze bezwaren is de door het college van b. en w. met Van der Valk gesloten overeenkomst van 30 november 2023 inzake de bouw van het genoemde hotel.

Wij begrijpen en ondersteunen nieuwe initiatieven voor onze gemeente en zien deze als noodzakelijk, zelfs als ze ten koste gaan van ons woongenot. Echter, in dit geval voelen wij ons genooddaakt een actief tegengeluid te laten horen. De geldende rechtsregels (zowel de wet als de jurisprudentie) laten zien dat onze bezwaren zeer begrijpelijk zijn en de nu gekozen aanpak onzorgvuldig en onrechtmatig is.

Onze bezwaren kunnen niet afgedaan worden als 'nimby'-geklaag van een klein groepje verwende burgers. Wij zijn wel degelijk bereid om bijvoorbeeld de bouw van nieuwe woningen, met name ook in de sociale sector, op de betreffende locatie te accepteren, conform de oorspronkelijke plannen. (Geen onlogische stap in deze tijd van woning schaarste)

Als medebewoners van Heerenveen lichten wij in deze brief onze bezwaren nader toe. Onze bezwaren zijn deels van inhoudelijke en deels van procedurele aard, waarbij beide soorten bezwaren met elkaar verband houden.

De inhoudelijke bezwaren

Hierover kunnen we op zich kort zijn. De bezwaren betreffen vooral de plotselinge aanpassing van de stijl van de omgeving: een hoge hoteltoeren in plaats van woningen in de oorspronkelijke karakteristieke stijl van Ashok Balotra, waarmee Skoatterwald is opgezet (sommige bewoners hebben bijvoorbeeld actief gecontroleerd voordat ze verhuisden naar deze omgeving of er geen hoogbouw in de buurt kon worden gerealiseerd worden. Daarnaast is er de te verwachten verkeersoverlast. Het betreft hier voor de omwonenden alleszins reële bezwaren, waaraan tot nu toe door de gemeente niet of nauwelijks aandacht is besteed.

Indien in het hotel ook nog een gokhal (eufemistisch "casino" genaamd) zou worden gevestigd, zal dat nog tot extra verkeer leiden. Nu wordt hiervan nergens in de stukken melding gemaakt; uitgesloten wordt het evenmin.

De procedurele bezwaren

Om deze bezwaren uiteen te zetten hebben we wat meer woorden nodig. Een paar dingen vallen namelijk op wat dit betreft.

De aard van de wijziging van het bestemmingsplan

In de eerste plaats wijkt het (nog niet uitgewerkte) bouwplan sterk af van hetgeen in het geldende bestemmingsplan is vastgelegd voor de desbetreffende locatie. Het gaat hierbij om: het volume, de hoogte, de functie en het uit het voorgaande voortvloeiende verkeer-aantrekkende effect.

Omdat het een zo'n forse afwijking van het oorspronkelijke bestemmingsplan betreft, dient de gemeente in haar voorstel tot wijziging van het bestemmingsplan extra goed dient te onderbouwen en te motiveren waarom deze wijziging nodig is. Verderop in de brief zal nog aan de orde komen in hoeverre de gemeente, gelet op de tot nu toe gevolgde procedure, daartoe in staat is.

De relatie met de geldende Structuurvisie

Bij deze extra zware onderbouwings- en motiveringsverplichting speelt ook een rol dat in de geldende Structuurvisie-Centrum Breed evenmin is voorzien in de bouw van een groot hotel aan de oostkant van de A32; dit was gedacht aan de westzijde, nabij de locatie van Sportstad.

Weliswaar kunnen derden zich niet direct beroepen op een strijdigheid tussen een structuurvisie en een bestemmingsplan; de gemeente is zelf wel degelijk gebonden aan de eigen structuurvisie. Dat geldt ook in het onderhavige geval. Met het oog op de rechtszekerheid van de burgers, bedrijven en ideële verenigingen is het van belang dat niet zonder meer van een structuurvisie wordt afgeweken.

De koninklijke weg in dit soort gevallen is dat eerst de structuurvisie wordt gewijzigd en pas vervolgens de bestemmingsplanwijziging haar beslag krijgt. Uit geen van de relevante gepubliceerde stukken van de gemeente kan worden opgemaakt dat de gemeente plannen in deze richting heeft.

Gebiedsvisie Parklandschap Oranjewoud

Verder kan men zich afvragen in hoeverre het voorgenomen Van der Valk-hotel past in de Gebiedsvisie Oranjewoud. Deze visie is nog in ontwikkeling. Aan het opstellen van de visie is een onderzoekopdracht van de gemeente voorafgegaan, waarin weliswaar de kwetsbaarheid van het gebied terecht voorop staat, maar waar de locatie van het beoogde hotel echter buiten is gehouden.

Het zou uit een oogpunt van een correcte afweging van belangen en een zuivere beleidsontwikkeling de voorkeur verdienen dat eerst deze Gebiedsvisie (inclusief de locatie van het beoogde hotel) wordt vastgesteld en dan pas de beoogde wijziging van het bestemmingsplan tot stand komt. Dan is het namelijk mogelijk dat die bestemmingsplanwijziging kan worden getoetst aan de Gebiedsvisie. Nu is het omgekeerde het geval, wat natuurlijk niet de bedoeling kan zijn.

Gebiedsvisie A32

Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op de eveneens in ontwikkeling zijnde Gebiedsvisie A32.

Omgekeerde volgorde

Los van de relatie van de bestemmingsplanwijziging met de diverse relevante structuur- en gebiedsvisies, vraagt de verhouding tussen de overeenkomst met Van der Valk en de beoogde wijziging van het bestemmingsplan aandacht.

Het Nederlandse planologische stelsel is gebaseerd op het principe van de toelatingsplanologie. Eerst wordt de bestemming van een gebied bepaald, vervolgens wordt door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning toegelaten dat de bedoelde bestemming wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld door het bouwen van een en huis of een ander bouwwerk. Dat maakt een zuivere afweging van belangen mogelijk: eerst wordt een algemeen kader vastgesteld, vervolgens kunnen binnen dat algemene kader concrete besluiten worden genomen.

De gemeente Heerenveen hanteert in dit geval echter de omgekeerde benadering: eerst worden zaken gedaan met een gegadigde (i.c. Van der Valk) die iets wil bouwen (de neerslag daarvan is de overeenkomst van 30 november 2023) en vervolgens wordt het algemene planologische kader daaraan aangepast. Dat vertroebelt de belangenafweging. Immers, de figuur van de overeenkomst met Van der Valk leent zich er niet voor om als adequaat afwegingskader van de belangen van anderen dan Van der Valk te fungeren. Ook uit de begeleidende en bijbehorende stukken van de gemeenten blijkt niet van enige afweging van die andere belangen ten opzichte van die van Van der Valk.

Het tegendeel is veeleer het geval. In artikel 3.1 van de overeenkomst verplicht de gemeente zich "de daartoe vereiste planologische procedures met voortvarendheid in werking te stellen en zoveel mogelijk te bevorderen dat deze planologische procedures worden afgerond." Cruciaal in dit citaat is het woord "daartoe". Het betreft hier namelijk de planologische procedures die de bouw van het hotel mogelijk moeten maken, zoals overeengekomen in het contract. Het behoeft geen betoog dat gelet op deze inspanningsverplichting van de gemeente van een open afweging van *alle* in het geding zijnde belangen geen sprake kan zijn. Immers, de gemeente verplicht zich op voorhand de belangen van een van de belanghebbenden, namelijk Van der Valk, te laten prevaleren boven alle andere aan de orde zijnde belangen.

Curieus in dit verband is dan wel weer artikel 10.2 onder b van deze overeenkomst, waarin rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat "de daarvoor aangewezen organen van publiekrechtelijke lichamen hun goedkeuring onthouden of hun toestemming weigeren mocht zulks zijn vereist voor de uitvoering van het Project of essentiële onderdelen daarvan." Indien en voor zover hier wordt gedoeld op de mogelijkheid dat de gemeenteraad zijn goedkeuring onthoudt aan de wijziging van het bestemmingsplan, ware het beter geweest dat deze mogelijkheid in de vorm van een algemeen voorbehoud van de kant van de gemeente in de overeenkomst op te nemen. Verderop wordt nog nader ingegaan op de positie waarin de gemeenteraad is terecht gekomen als gevolg van de door het college van b. en w. met Van der Valk gesloten overeenkomst.

Met de door haar gekozen procedure ontnemt de gemeente bij voorbaat een aanzienlijk deel van de materiële betekenis van een inhoudelijk gewichtige wijziging van een bestemmingsplan. Zij heeft namelijk - het is al gezegd - bij voorbaat al positie gekozen, hetgeen op gespannen voet staat met, ja zelfs contrair

is aan een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen.

Daar komt nog bij dat de bewoners (en anderen wier belang wordt geschaad door het een-op-een vertalen van de overeenkomst in de wijziging van het bestemmingsplan) erop mochten vertrouwen dat het nu vigerende bestemmingsplan slechts na een zorgvuldige procedure zou worden gewijzigd. Nu de gemeente wat dit betreft heeft gekozen voor een onzorgvuldige procedure, is de conclusie gewettigd dat dit vertrouwen is beschaamd en daarmee de rechtszekerheid van bedoelde andere belanghebbenden wordt aangetast.

De positie van de gemeenteraad

Op grond van artikel 169, tweede lid, van de Gemeentewet is het college van b. en w. gehouden aan de actieve inlichtingenplicht jegens de raad. Dat betekent dat het college de raad *alle* inlichtingen moet verstrekken, die hij voor de uitoefening van zijn controlerende taak nodig heeft. Inherent aan deze inlichtingenplicht is de notie dat de raad *tijdig* wordt geïnformeerd en dan bovendien op een dusdanige wijze dat zijn mening er nog toe kan doen. Een en ander geldt a fortiori wanneer het (a) een gevoelige materie betreft, (b) het college afwijkt of wil afwijken van een eerder ingenomen standpunt, waarmee de raad heeft ingestemd.

Zowel (a) als (b) zijn bij de overeenkomst met Van der Valk aan de orde. Sub (a) is evident. Sub (b) betreft ten minste twee afwijkingen ten opzichte van de oudere versie van de overeenkomst.

Bij de eerste afwijking gaat het om de verplaatsing van de locatie van het hotel 30 meter meer naar het oosten (dus dichterbij de bestaande bebouwing). In het advies aan het college wordt deze afstand, zonder enige toelichting, nog steeds "acceptabel" geacht. Het komt ons voor dat waar in de eerdere versie al sprake zou kunnen zijn van mogelijke overlast (zoals wij vrezen), dat in de nieuwe versie van de overeenkomst in versterkte mate het geval zal zijn.

De tweede afwijking betreft de overdracht van de eigendom van de grond. Die vindt pas plaats na het onherroepelijk worden van het gewijzigde bestemmingsplan (omgevingsplan) (artt. 4.1 jo 8.2, sub b van de overeenkomst).

Uit het voorgaande vloeit voort dat het meer in de overeenstemming met letter en geest van artikel 169, tweede lid, Gemeentewet zou zijn geweest, indien het college van b. en w. de overeenkomst met Van der Valk eerst in concept aan de raad had doen toekomen. Nu dat niet is gebeurd, is de raad voor een voldongen feit geplaatst. Niet uitgesloten is ook dat de raad zich, vanwege de al door het college aangegane verplichtingen, beperkt weet in zijn mogelijkheden de te zijner tijd aan hem voor te leggen wijziging van het bestemmingsplan nog aan te passen of in haar geheel te verwerpen.

Andere aandachtspunten met het oog op de belangenafweging

Aan de door het college van b. en w. gevolgde merkwaardige procedure kleven nog meer nadelen. Ook deze nadelen hebben te maken met de afweging van de in het geding zijnde belangen. Door de overeenkomst vooraf te laten gaan aan de wijziging van het planologisch afwegingskader, i.c. het bestemmingsplan, blijven alternatieve opties namelijk buiten beeld.

Het volgende verdient in dat verband de aandacht.

In de eerste plaats is er de mogelijkheid van een alternatieve bestemming van de beoogde locatie van het hotel. Het is namelijk ook goed denkbaar dat op die plek woningen worden gebouwd. Het maatschappelijk belang van een extra woningbouwlocatie behoeft geen betoog. Daar komt bij dat deze bestemming planologisch beter inpasbaar is dan die van het beoogde hotel.

In de tweede plaats zijn er alternatieve locaties voor het hotel mogelijk. Daarbij kan natuurlijk worden gedacht aan de oorspronkelijke locatie ten westen van de A32, zoals nog voorzien in de eerdergenoemde Structuurvisie. Deze is echter door Van der Valk afgewezen. Een tweede alternatieve locatie zou kunnen zijn aan de A7 richting Drachten, dus ten noordoosten van het verkeersplein, nabij de afslag naar het bedrijventerrein. Uit planologisch oogpunt verdient deze locatie de voorkeur boven de in de overeenkomst genoemde.

Een derde en laatste aandachtspunt betreft de financiële aspecten. Naar verluidt zou de gemeente een veel hogere opbrengst kunnen realiseren als de grond wordt bestemd voor woningbouw. De meeropbrengst zou ongeveer 2 mln euro bedragen. Daar kunnen dan nog de opbrengst van de verkoop van een alternatieve locatie voor het hotel bij worden opgeteld. Zeker gelet op de financiële positie van de gemeente Heerenveen gaat het hier om een relevante overweging die betrokken zou moeten worden in de verdere beleids- en besluitvorming. Tot nu is dat niet gebeurd.

Didam

Tot slot is er de factor Didam. Het gaat hierbij om het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021,¹ waarin het hoogste rechtscollege heeft geoordeeld dat een overheidsorgaan (i.c. de gemeente Didam) een vastgoed-object niet een-op-een mag verkopen aan een derde, als er naar verwachting voor dat vastgoed meerdere potentiële gegadigden zijn. Een dergelijke handelwijze is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In het ambtelijk advies bij de overeenkomst wordt gesteld dat de gemeente op 16 februari 2023 via advertenties en de gemeentelijke website kenbaar heeft gemaakt dat zij voornemens was een perceel grond te verkopen aan Van der Valk. In dat verband werd een ieder die in het kader van het Didam-arrest bezwaar mocht hebben tegen die transactie, opgeroepen een kort geding aanhangig te maken. Dat is niet gebeurd, hetgeen in het ambtelijk advies tot de impliciete conclusie leidt dat de factor-Didam is geneutraliseerd.

Die (impliciete) conclusie lijkt ons voorbarig en onjuist. In de eerste plaats ligt er sinds kort een nieuwe overeenkomst met een andere inhoud. En in de tweede plaats is de gemeente Heerenveen, los van door middel van een kort geding of anderszins ingebrachte bezwaren, verplicht het Didam-arrest na te leven. Dat is tot nu niet gebeurd en zal, gelet op de inhoud van de overeenkomst met Van der Valk, voornamelijk ook niet gebeuren. De gemeente heeft er bewust voor gekozen uitsluitend met Van der Valk zaken te doen, hetgeen evident en flagrant in strijd

¹ ECLI:NL:HR:2021: 1778.

is met het Didam-arrest.

Hierbij moet worden bedacht dat daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het burgerlijk recht (daaronder de begrepen de interpretatie daarvan door de rechter) ook door de bestuursrechter als geldend recht wordt beschouwd. Een en ander zal zeker ook het geval zijn bij eventuele verdere procedures tegen de bouw van het Van der Valk-hotel.

Conclusies

Op rond van het voorgaande concluderen wij dat de gemeente met de door haar gevolgde procedure niet alle in het geding zijnde belangen heeft afgewogen.

Sterker nog: er is uitsluitend met het belang van Van der Valk rekening gehouden. Door eerst met Van der Valk een overeenkomst te sluiten en dan pas het bestemmingsplan te wijzigen, heeft de gemeente zich al in hoge mate vastgelegd op één uitkomst van de desbetreffende procedure. Andere belangen en ook alternatieve beleidsopties kwamen aldus tot nu toe niet of nauwelijks aan bod, terwijl dat - gelet op de inspanningsverplichting die de gemeente in de overeenkomst met Van der Valk is aangegaan - waarschijnlijk evenmin het geval zal zijn in de procedure voor de herziening van het bestemmingsplan.

Al met al is de handelwijze van de gemeente, met name het college van b. en w., tot nu toe te kwalificeren als onzorgvuldig en onrechtmatig. Het is aan de raad om op dit punt corrigerend op te treden. Wij doen een krachtig beroep op de raad dat te doen.

Hoogachtend,

M.W. van der Tempel en een aantal andere omwonenden,
namens hen,

mr. dr. M.H. Klijnsma,
juridisch adviseur van de bedoelde omwonenden.