

Wensen en bedenkingen van de raadsfracties gemeente Leeuwarden

Partiële herziening bestemmingsplan Groene Ster onderdeel evenementen

Op 31 maart is de derde sessie van de Klankbordgroep Groene Ster geweest. Deze informatiebijeenkomst voor de raad is afgesloten met een oproep aan de raadsfracties om wensen en bedenkingen voor donderdag 15 april 2021 in te leveren.

Daar hebben 6 fracties gebruik van gemaakt:

1. CDA de heer A. Reitsma
2. FNP Fraksje Ljouwert mevrouw L. Veldstra
3. ChristenUnie de heer F. Rijpma
4. PvdA mevrouw M. Antolovic
5. GroenLinks Leeuwarden de heer E. Stellingwerf
6. Partij voor de Dieren mevrouw C. de Groot
7. Gemeente Belangen de heer G. Jacobse

Een aantal van deze fracties verwijzen in hun reactie naar de brief van de Rekenkamer van 12 april. De inhoud hiervan is aan het einde van deze wensen en bedenkingen toegevoegd.

1. CDA de heer A. Reitsma

Onze fractie heeft de volgende wensen en bedenkingen:

“Wij zouden graag willen dat het college zich houdt aan het voorgestelde tijdsplan om te komen tot een herziening van het bestemmingsplan. In de sessies is gebleken dat er aan alle facetten is gedacht, iedereen is volgens ons gehoord en nu is het dus tijd voor een concreet vervolg. Er wordt regelmatig verwezen naar de handelwijze die past bij een ‘andere overheid’ maar inmiddels moeten we ook stellen dat niet iedereen tevreden kan worden gesteld, een besluit moet worden genomen. De betrokkenen willen duidelijkheid en de organisatoren ook. De gemeente heeft geleerd van de opmerkingen en heeft de aanbevelingen van het Rekenkamer rapport overgenomen. Je mag best helder zijn in je ambitie, als wij ons willen profileren als hoofdstad van Fryslân waar iets te beleven valt dan moet je dit realiseren. Uiteraard met inachtneming van alle aspecten. Blijf alle betrokkenen goed informeren en blijf ze betrekken maar uiteindelijk moet de politiek de keuze maken. Wat ons betreft; ruimte voor festivals met maximale aandacht voor alle nadelen maar laten we bovenal redelijk en proportioneel blijven”.

Onze fractie heeft de volgende vragen:

“In hoeverre is het college voornemens om zich aan het gestelde tijdsplan te houden?”

2. FNp Fraksje Ljouwert mevrouw L. Veldstra

Onze fractie heeft de volgende wensen en bedenkingen:

“Nei oanlieding fan de fraach of de oanbefelings fan de rekkenkeamer foldwaande ferwurke binne, binne wy as FNP Fraksje fan miening dat de brief fan de rekkenkeamer fan 12 april 2021, foldwaande oanfullings oandrage, dy’t in ferfolch hawwe moatte yn it fierdere trajekt. De Rekkenkeamer hat yn har wiidweidiche reaksje genoch ynput oandroegen om dit proses fierder te bringen. Hjir sil echt oan foldien wurde moatte fynt de FNP Fraksje Ljouwert”.

Onze fractie heeft de volgende vragen:

“Sjoch de brief fan de Rekkenkeamer 12 april 2021”.

(deze brief is aan het eind van deze wensen en bedenkingen toegevoegd en maakt aldus onderdeel uit van deze wensen en bedenkingen)

3. ChristenUnie de heer F. Rijpma

Onze fractie heeft de volgende wensen en bedenkingen:

“De raad op de hoogte houden van de voorgang en de gesprekken met GSDuurzaam”.

Onze fractie heeft de volgende vragen:

“Wat is de invloed van Corona op de dit jaar vergunde festivals?”

De gesprekken met GSD zijn goed verlopen horen we, wat doet het college om de gesprekken ook efficiënt voor beide partijen te verlopen?

Dit om te voorkomen dat er weer rechtszaken en misverstanden ontstaan..”

4. PvdA mevrouw M. Antolovic

Onze fractie heeft de volgende wensen en bedenkingen:

“De fractie van de PvdA heeft kennisgenomen van de plannen voor de partiële herziening van het Bestemmingsplan Groen Ster.

Onze fractie ziet de meerwaarde van deze herziening maar heeft nog bedenkingen inzake eventuele rechtszaak inzake het geluid. Ook de aanvullende brief van de rekenkamer baart ons zorgen over het proces en de verhouding ten opzichte van Andere Overheid.

De PvdA heeft een duidelijke wens om een goed festivalgemeente te zijn en te blijven maar wel met een groot draagvlak. Daarnaast vindt onze partij het voornemen om gedeeltelijk kamperen in de bosjes/begroeiing toe te staan geen goed idee in verband met schade in de natuur maar vanwege de onoverzichtelijkheid.”

Onze fractie heeft de volgende vragen:

“1. Is het college bereid met de organisatoren en omwonenden naar alternatieven voor het kamperen?”

2. Hoe ziet het college het proces van de gesprekken met de groep Groene ster duurzaam in relatie met eventuele rechtszaak inzake het geluid?

3. Is in het kader van de Andere Overheid onderste uit de kan gehaald in dit proces?”

5. GroenLinks Leeuwarden de heer E. Stellingwerf

Onze fractie heeft de volgende wensen en bedenkingen:

“Allereerst willen we aangeven dat we blij zijn met de nieuwsbrief van het college en de toon die daarin is gezet voor het vervolg van het planproces voor de Groene Ster.

De fractie van GroenLinks wil graag dat er duidelijkheid komt voor omwonenden en festivalorganisatoren over de mogelijkheden voor festivals in de Groene Ster. Het bestemmingsplan is daarbij een belangrijk middel, want dit document waarborgt voor een ieder de rechtszekerheid. We kunnen ons daarom vinden in de vervolgstappen die uiteen zijn gezet.

Opnieuw in gesprek gaan met de stakeholders die eerder zijn geïnterviewd door Bügel Hajema, leidt in onze beleving tot een herhaling van zetten.

Wel willen we het college de suggestie meegeven om de alternatievenstudie die is gedaan voor te leggen aan een breed publiek, zodat ook de 'stille meerderheid' zich kan uitspreken over de geschiktheid van de Groene Ster als festivallocatie en de mogelijke alternatieven. In onze beleving is het namelijk zo dat bij een werkwijze van een 'Andere Overheid' het gesprek van de gemeente zich niet alleen moet richten op de grootste voor- en tegenstanders van festivals. In de vraagstelling kan bijvoorbeeld worden opgenomen aan welke (rand)voorwaarden een festivallocatie moet voldoen, welke van de onderzochte locaties inwoners geschikt vinden en waarom.

Tot een inhoudelijke beoordeling van de kaders die in het bestemmingsplan zijn opgenomen komen wij, zodra het bestemmingsplan ter vaststelling voorligt.

Tot slot wil GroenLinks er op wijzen dat het begrip ‘Andere overheid’ nog veel meer vorm en inhoud moet krijgen, voordat we dit als vaste werkwijze gaan hanteren. Nu bedoelen we er allemaal iets anders mee”.

Onze fractie heeft de volgende vragen:

“Geen”

6. Partij voor de Dieren mevrouw C. de Groot

Wensen & bedenkingen Partiële Herziening Bestemmingsplan Groene Ster (door Caroline de Groot, namens de fractie van de Partij voor de Dieren Leeuwarden) 14 april 2021

Geacht college,

Hierbij doen wij u onze wensen en bedenkingen toekomen ten aanzien van de Partiële Herziening Bestemmingsplan Groene Ster. Tijdens het schrijven van onderstaande bijdrage ontvingen wij de reactie d.d. 12 april 2021 van de Rekenkamer n.a.v. de vraag van collega-raadslid dhr. G. Jacobse. Wij onderschrijven de inhoud van deze brief en zien graag dat de inhoud ervan door het college ter harte wordt genomen. Op voorhand merken wij als fractie van de Partij voor de Dieren op dat een deel van deze brief overeen komt met onze wensen/bedenkingen. Zie vooral punt 2 (dat wij ook zelf al hadden geformuleerd, nog voor kennisname van deze brief.)

1. **Bedenking 1:** Als fractie van de Partij voor de Dieren hebben wij als overkoepelende bedenking: zie af van een partiële herziening van het bestemmingsplan Groene Ster! Dit natuur en recreatiegebied – ingeklemd tussen een woonwijk en een Natura2000-gebied - is ons inziens ongeschikt om met regelmaat gebruikt te worden als festivalterrein voor grootschalige muziekevenementen. Omwonenden, alsmede flora & fauna in het gebied ervaren te veel overlast en hinder en bovendien is de beperkte beschikbaarheid van een groot deel van het terrein nadelig voor de burgers van Leeuwarden die daar gedurende het zomerseizoen willen recreëren, sporten, hun hond willen uitlaten etc. Van oorsprong was dit gebied bedoeld voor minder daadkrachtige burgers van onze gemeente die dankzij dit gebied dicht bij huis konden recreëren in een natuurlijke omgeving. Afgelopen (corona-)zomer, toen de festivals niet doorgingen en het advies van de overheid luidde om dicht bij huis vakantie te vieren, bleek hoe waardevol dit gebied is voor onze inwoners! Het werd intensief gebruikt door wandelaars, joggers en (vooral) zonanabidders! Zelfs wanneer een partiële herziening is doorgevoerd, zal het houden van grootschalige festivals op gespannen voet blijven met de natuurlijke waarden van dit gebied. De provincie Friesland zal per 2022 (in het kader van de Provinciale Omgevingsvisie) alle regels betreffende de bescherming van diverse diersoorten aanscherpen. Dit mede op basis van Europese regelgeving. Onze fractie voorziet de noodzaak om voor het houden van festivals – ondanks de dan gerealiseerde bestemmingswijziging - telkens weer de regels en de voorwaarden te actualiseren, met alle kosten van dien. Voor zover die ecologische onderzoeken voor rekening van de festivalorganisatoren komen, zal dit de populariteit van Leeuwarden als festivallocatie niet ten goede zal komen. Mocht de gemeente voor deze kosten opdraaien, dan heeft onze fractie hiertegen grote bedenkingen. Per definitie lijken ook in de toekomst conflicten over ecologische schade niet uitgesloten waardoor opnieuw een niet onaanzienlijke kostenpost vanwege juridische bijstand op de loer ligt.
2. **Bedenking/wens 2:** De Commissie voor de Milieueffectrapportage Recreatiegebied Groene Ster adviseert in haar rapport (p. 4) nadrukkelijk om voorafgaand aan de besluitvorming o.a. om realistische locatiealternatieven op te nemen in het MER en zo inzichtelijk mogelijk te maken of andere locaties minder hinder veroorzaken. De MER is nog in ontwikkeling, zo hebben wij begrepen, maar onze fractie mist ook nu reeds een heldere, inzichtelijke en toetsbare verkenning op dit punt. Veelzeggend is de opmerking (p. 3) van hetzelfde rapport: *“In de NRD (Notitie Reikwijdte en Detailniveau) wordt kort gemeld dat de Groene Ster hiervoor de enige geschikte locatie is binnen de gemeentegrenzen van Leeuwarden.”* Door geen enkele onderzochte locatie in de openbaarheid te toetsen, ontstaat opnieuw de indruk van een tunnelvisie die gericht is op de Groene Ster, hetgeen in het Rapport van de Rekenkamer (aug. 2020) juist zo gelaakt wordt.

Op internet zagen wij dat de gemeente Zwolle een gebied buiten het centrum (op het gebied Hessenpoort) tot festivalterrein heeft aangewezen:



De fractie van de PvdD is ervan overtuigd dat een dergelijke locatie ook voor de gemeente Leeuwarden te vinden moet zijn. Veel agrariërs (ook in het buitengebied van Leeuwarden) kampen met smalle marges en hun bedrijfsvoering staat onder druk. Door hun grond ter beschikking te stellen voor festivals kan dit voor hen een interessant verdienmodel opleveren. De gemeente Zwolle is vast bereid u te informeren over het proces dat daar gevolgd is.

Het argument dat andere locaties minder sfeervol zijn dan de Groene Ster, mag geen doorslaggevend argument zijn: sfeer wordt gemaakt door de mensen zelf en hun activiteiten! Ter illustratie verwijst onze fractie naar het terrein van de gemeente Landgraaf ten behoeve van Pinkpop. Qua inrichting en oppervlakte niet te vergelijken met de Groene Ster, maar al jaren het decor van een vermaard en populair festival, waarmee de gemeente Landgraaf zich voorgoed op de kaart heeft gezet. Voor alle partijen heeft dit als meerwaarde dat niet over allerlei zaken betreffende flora & fauna kostbare ecologische rapporten hoeven te worden aangevraagd.

Onze wens is dat de gemeente Leeuwarden elders dan in de Groene Ster – bijvoorbeeld ten westen van Leeuwarden - een festivalterrein ontwikkelt, waardoor de Groene Ster behouden blijft als natuur- en recreatiegebied. Dit levert voor alle betrokkenen een win-winsituatie op.



3. **Bedenking 3:** Onze fractie leidt uit de Passende Beoordeling af dat festivals in de Groene Ster weliswaar mogelijk zijn, maar dat ten behoeve van de bescherming van omwonenden en flora & fauna een keur aan maatregelen vereist is. Op de keper beschouwd is het eigenlijk één grote waslijst van zogenaamde mitigerende maatregelen: *“dit mag niet, tenzij...; dat mag wel, mits...”*

Het gaat dan over geluidsnormen (i.v.m. omwonenden), licht dat niet direct in het oppervlaktewater mag schijnen (i.v.m. de meervleermuis) en periodes die ontzien moeten worden i.v.m. het broedseizoen (maar buiten het broedseizoen moet er ook een schouw plaats vinden of er vogels broeden). Daarnaast zijn delen van het terrein uitgesloten (i.v.m. de heikikker), oeverzones van 2 resp. 5 zones moeten worden vrijgehouden (i.v.m. de waterspitsmuis) e.d. Kamperen mag, maar niet buiten de gazons of verhardingen, tenzij een ecologische schouw uitwijst dat het mogelijk is. Een deel van de parkeerplaatsen is voor festivalgangers, een deel voor de reguliere bezoekers. Enzovoort! Dit is slechts een greep uit alle bepalingen! Daar komt bij dat, zoals eerder betoogd (zie 1), de mate van bescherming steeds meer dieren in de toekomst alleen maar zal toenemen.

De fractie van de Partij voor de Dieren heeft grote bedenkingen of voor de controle op de naleving van deze regels voldoende handhaving capaciteit beschikbaar is. Ter vergelijking: met betrekking tot (bijvoorbeeld) de regelgeving rond vuurwerk wordt vanuit het college, politie en gemeentelijke handhaving standaard naar voren gebracht dat de handhaving capaciteit beperkt is. Als dit al het geval is bij vuurwerk (dat slechts enkele weken van het jaar behelst), wie geeft ons dan de garantie dat er handhavend opgetreden zal worden op de naleving van een grote hoeveelheid regels en mitigerende maatregelen tijdens festivals (meerdere weken van het jaar) in de Groene Ster?

Simpel voorbeeld: is er enige handhaver ter plaatse om op te treden wanneer festivalgangers in hun euforie toch het water inspringen en het gebied van de heikikker of de waterspitsmuis verstoren? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Onze vrees is echter niet alleen hypothetisch, maar ook gebaseerd op ervaringen uit het verleden, toen gebleken is dat er in strijd met diverse regels zijn overtreden zonder dat er handhavend is opgetreden. Het gaat dan over kamperen in bosschages, lichtuitstraling in water, maaien van lage vegetatie en dergelijke. Helaas is na afloop van festivals het kwaad al geschied. De klachten over overschrijding van de geluidsnorm hebben in het verleden geleid tot meningsverschillen omtrent meetmethodes en dergelijke. Dit tot grote frustratie van omwonenden, die zich hierdoor niet gehoord voelen als gedupeerden.

4. **Wens 4:** In aansluiting op het voorgaande – en zoals ook de Rekenkamer in haar brief d.d. 12 april 2021 verwoordt – is het de wens van onze fractie dat er veel meer geopereerd wordt in samenspraak met direct belanghebbenden. In de woorden van de Rekenkamer: *“(...) het dominante beeld blijft toch ‘ophalen en zien wat wij er vervolgens mee doen’.*” Bij de stukken treffen wij geen verslag aan van recente gesprekken met belanghebbenden zoals (bijvoorbeeld) De Groene Ster Duurzaam.
5. **Wens 6:** Met verwijzing naar bovengenoemde brief van de Rekenkamer nemen wij graag de opmerking (zie slot) over betreffende de haalbaarheid (al dan niet) van het geschetste tijdspad.
6. **Wens 7:** Tenslotte hebben wij als fractie de wens dat, voor zover de partiële herziening van het bestemmingsplan Groene Ster wordt doorgezet, de mogelijke kampeerplaatsen vaste, aangewezen plekken worden op gazons en verhardingen (en dus niet in bosschages). Los van de benodigde extra schouwen en het vermoedelijke gebrek aan handhaafbaarheid van de regels – zie punt 3 – heeft dit als voordeel dat het aantal kampeerplaatsen van te voren bij de gemeente bekend is. Dit vereenvoudigt de vaststelling – zeker bij een volle bezetting - wat er

aan toeristenbelasting geïnd moet worden. In het verleden is door het college besloten om af te zien van het innen van toeristenbelasting vanwege een toenmalige beweerdelijke onduidelijkheid hierover bij de organisatoren. Die onduidelijkheid hoort nu tot het verleden en om oneerlijke concurrentie met (bijvoorbeeld) andere campings te voorkomen, is het innen van toeristenbelasting een vanzelfsprekende aangelegenheid.

7. Gemeente Belangen de heer G. Jacobse

De rekenkamer van de gemeenteraad van Leeuwarden heeft in augustus 2020 een rapport uitgebracht over het vergunningenbeleid en meer in het bijzonder de vergunningen en ontheffingenverlening voor festivals in de Groene Ster. Deze is in diverse sessies besproken en de gemeenteraad heeft de daarin gegeven aanbevelingen in haar vergadering van 11 november overgenomen en meegegeven aan het college.

Voor dit moment lijken vooral de conclusies 3 en 4 uit het rapport relevant.

3. Minder effectief is het beleid in termen van de effecten van het beleid waar het de overlast en hinder voor omwonenden (in de meest brede zin van het woord) betreft. Responsiviteit op de daar genoemde aspecten zijn in het latere traject, vanaf 2016 grotendeels nog slechts terug te vinden in de inhoud van de juridische procedures. En in het kader van de 'strategie van aanpassing met tegenzin' wordt daar slechts in heel defensieve wijze op gereageerd.

4. Voor het traject waarbinnen, op aandrang van de rechter op 18 juli 2017, gezocht zou moeten worden naar een gezamenlijke oplossing laat in de ogen van de Rekenkamer de responsiviteit te wensen over. De gemeente Leeuwarden staat nauwelijks open voor een echte dialoog waarbinnen een oplossing gezocht zou kunnen worden voor de aanhoudende reeks van juridische procedures.

De raadsbrief geeft op grond van het rapport een aantal aanbevelingen weer van welke we 2 en 3 als meest relevant voor dit moment aanmerken

2a. Ten aanzien van de nieuw gekozen route voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen voor evenementen in de Groene Ster door middel van een partiële herziening van het bestemmingsplan is het raadzaam het tijdspad voor een dergelijke oplossing scherp in de gaten te houden. Het advies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage laat nog vele vragen open en doet, op zijn minst, vermoeden dat de route naar het regelen van vergunningen en ontheffingen langs die weg nog de nodige tijd vraagt.

2b. De route van het bestemmingsplan lijkt te leiden tot een als het ware in beton gegoten normenkader met specifieke (geluids-)normen en festivaltijden. Feitelijk worden de geluidsregels die de raad mogelijkheden bieden om de normen, op basis van geluiden uit de stad en maatschappelijke/ landelijke/juridische ontwikkelingen aan te passen nu voor vele jaren onwrikbaar.

2c. Het is raadzaam na te gaan of het formuleren van meer algemene ijkpunten en duidelijke procedures over de wijze waarop je binnen de ruimte die een nieuw bestemmingsplan biedt evenementen kunt organiseren niet een zinvol alternatief vormt voor het te strik vastleggen van normen.

2d. Een dergelijk alternatieve benadering zou meer ruimte bieden aan het steviger verankeren van de uitgangspunten van 'andere overheid' binnen het vergunningen en ontheffingenbeleid. Meer concreet verwijst dat naar de inbreng van burgers in het algemeen, en in het bijzonder in termen van overlast en hinder, de zeggenschap van burgers bij het invullen van concrete aspecten van festivals, alsmede de wijze waarop wordt omgegaan met juridische uitspraken en de rechtszekerheid van burgers en partijen van burgers. Laat burgers in dorpen en kleine gemeenschappen zelf hun (normen)kaders vaststellen. Zeker wanneer er geen conflicterende belangen zijn.

2e. In dat licht verdient het aanbeveling de voor- en nadelen van een 'strategie van aanpassen met tegenzin', mocht deze als toekomstige route gangbaar blijven (afhankelijk van de voortgang van de herziening van het bestemmingsplan voor de Groene Ster) nader in ogenschouw te nemen. Waarbij de in het rapport genoemde risico's (geformuleerd in termen van 'tunnelvisie') extra aandacht verdienen.

3. Houd bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen scherp oog voor meer actuele ontwikkelingen binnen de bredere maatschappelijke context van het evenementenbeleid. Daarbij valt te denken aan gezondheidsaspecten, het risico op gehoorbeschadiging en meer recentelijk de gevolgen van de coronaepidemie, en de reeds genoemde trends binnen de verschuivende verdeling van verantwoordelijkheid en zeggenschap tussen overheid en samenleving.

Nu wij als raad gevraagd worden wensen en bedenkingen uit te spreken over de partiële herziening bestemmingsplan Groene Ster, en er een nieuwe fase van het proces start, lijkt het Gemeentebelangen Leeuwarden haast natuurlijk om de rekenkamer te vragen of ze vindt dat de aanbevelingen voldoende zijn vertaald in bestuurlijk handelen. We zijn als Gemeentebelangen Leeuwarden de Rekenkamer dan ook zeer erkentelijk dat zij, en op zo'n korte termijn, haar bevindingen daarover aan de raad heeft doen toekomen.

Zonder de brief "Antwoord op de vraag raadslid Jacobse inzake partiele herziening Bestemmingsplan Groene Ster" van 12 april 2021 van de rekenkamer tekstueel op te nemen in deze zienswijze wordt ze geacht wel integraal onderdeel uit te maken van deze zienswijze waarmee, wellicht ten overvloede, ook is geborgd dat dit schrijven formeel onderdeel is van het proces zienswijzeverlening partiele herziening Bp Groene Ster van de zijde van de raad.

Zoals boven vermeld heeft de gemeenteraad aanbevelingen aan het college gedaan m.b.t. het proces om de Groene Ster aan te wijzen als festivalterrein. Het eerste advies van Gemeentebelangen Leeuwarden moet dan ook zijn om, gelet op het gestelde in de brief van de rekenkamer van 12-4-21, nog eens nadrukkelijk te kijken of het proces is aangepast aan de aanbevelingen en daar waar dat (nog) niet het geval is dat alsnog te doen.

In aansluiting en wellicht aanscherping op de reactie van de rekenkamer geven we u daarbij als Gemeentebelangen Leeuwarden nog het volgende aan adviezen mee.

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de door ons en, gelet op raadsbrief en besluit, de gemeenteraad beoogde cultuurverandering (nog) niet geheel is gerealiseerd. We houden het beeld dat, zeker naar buiten toe, dat het proces gericht is op het verantwoorden en onderbouwen van een besluit waarbij "het kan niet" of "andere locaties zijn beter" al vooraf als mogelijkheden zijn uitgesloten.

Dat breng ons op twee adviezen:

- Gooi de ramen open. Onderzoek alles en behoudt het goede. Juist in het kwetsbaar opstellen zit ook de kracht.
- Organiseer en faciliteer de tegenstand.

Doe vanuit een “open mindset” een serieus onderzoek naar alternatieve locaties. Stel voor de beoordeling vooraf heldere criteria op. Bepaal de criteria in overleg met betrokkenen en de gemeenteraad. Betrek een deskundige aangewezen door GSD bij de regiegroep die het onderzoek uitvoert.

Faciliteer GSD om een door hen aangewezen en vertrouwd bureau een onafhankelijk onderzoek te laten doen (contra-expertise) op de ecologische effecten. Neem de uitkomsten van dat onderzoek serieus mee en verantwoord wanneer meenemen van de uitkomst niet mogelijk of gewenst is.

In het rapport van de rekenkamer van augustus 2020 worden door de rekenkamer ook nog een aantal lessen meegegeven over de aard van het toekomstige bestemmingsplan (pag 14).

-Daarnaast lijkt de route van het bestemmingsplan te leiden tot een als het ware in beton gegoten normenkader met specifieke (geluids-)normen en festivaltijden. Feitelijk worden de geluidsregels die de raad mogelijkheden bieden om de normen, op basis van geluiden uit de stad en maatschappelijke/landelijke/juridische ontwikkelingen aan te passen nu voor vele jaren onwrikbaar.

-Het is raadzaam na te gaan of het formuleren van meer algemene ijkpunten en duidelijke procedures over de wijze waarop je binnen de ruimte die een nieuw bestemmingsplan biedt evenementen kunt organiseren niet een zinvol alternatief vormt voor het te strik vastleggen van normen.

In de sessies met de gemeenteraad is ons onvoldoende duidelijk geworden of u het advies van de rekenkamer om één en ander na te gaan heeft uitgevoerd en wat die analyse heeft opgeleverd. We adviseren u om een dergelijke analyse alsnog te maken en de raad te doen toekomen.

We maken ons zorgen over de handhaving van maatregelen. Met name op het gebied van bescherming van ecologische waarden. Hoe voorkom je dat ook maar één of enkele van de duizenden festivalgangers, al dan niet in beschoon of onder de invloed van andere middelen verkerend, zich in de omgeving van het terrein netjes houden aan het verbod om bepaalde gebieden te betreden of te verstoren. Neem de mogelijkheden tot handhaving mee als een van de criteria bij het beoordelen van terreinen

Het zal duidelijk zijn dat hetgeen we u adviseren zal leiden tot aanpassingen aan de procesgang. Een aantal stappen zal anders moeten worden gezet. Toch denken we dat dit niet hoeft te leiden tot vertraging in de uiteindelijke (onherroepelijke) totstandkoming van de aanwijzing van een festivalterrein. Immers veel van hetgeen we nu adviseren zal, mocht het tot juridische procedures komen, bruikbaar blijken te zijn en daar dan het proces verkorten.

De afgelopen periode zijn we in een aantal sessies door, of namens u, bijgepraat over allerlei zaken die rond het bestemmingsplan spelen. Dank daarvoor. Het is ook goed dat alle partijen zich aan de, onderling afgesproken, afspraak hebben gehouden om in de sessies puur technisch bezig te zijn en niet politiek. Betekent ook dat, onder het motto openbaar waar openbaar kan, deze sessies ook in de openbaarheid hadden kunnen plaatsvinden. Dat is een advies aan ons allen, raad en college.

We zien uit naar de reactie van u op onze wensen en bedenkingen en afhankelijk van die beantwoording zullen we beoordelen of een nader debat nodig c.q. gewenst is.

Brief van de Rekenkamer 12 april 2021

Aan de Raad van de gemeente Leeuwarden

Antwoord op de vraag raadslid Jacobse inzake partiële herziening Bestemmingsplan Groene Ster

(058) 751 2630 R.A. Duijtshoff

12 april 2021

Geachte gemeenteraad,

Op donderdag 1 april bereikte de Rekenkamer Leeuwarden het verzoek van raadslid Jacobse met de vraag of in het traject de aanbevelingen van de rekenkamer (voldoende) zijn verwerkt.

De Rekenkamer heeft ter beantwoording van deze vraag een kort onderzoek gedaan. Daarbij heeft zij, naast de stukken die al eerder werden gebruikt voor het rekenkamerrapport ter zake, kennisgenomen van de verslagen van de sessies 1 en 2 van de 'Klankbordgroep Bestemmingsplan Recreatiegebied De Groene Ster voor evenementen' van 10 februari en 3 maart 2021, alsmede de video van sessie 3 op 31 maart 2021.

Als algemene opmerking vooraf constateert de Rekenkamer dat overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer de gemeenteraad goed mee te nemen in het proces van herziening de drie sessies in februari en maart tegemoetkomen aan die aanbeveling. In algemene zin komen alle relevante aspecten van de herziening, zowel inhoudelijk, als ook procesmatig aan de orde en wordt de raad voldoende gelegenheid geboden om vragen te stellen en zienswijzen naar voren te brengen.

Toch wil de Rekenkamer op drie elementen van de voorbereiding voor de partiële herziening van het bestemmingsplan voor de Groene Ster nader ingaan. Om te beginnen het verankeren van de uitgangspunten van 'andere overheid' in het traject. Dan twee elementen die nauw samenhangen. Dat betreft de wijze waarop het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage, en dan met name het punt van de analyse van de 'alternatieve locaties' voor muziekfestivals en evenementen tijdens sessie 3 op 31 maart aan de orde is gekomen. En in het verlengde daarvan het tijdspad voor de vaststelling van de partiële herziening.

Het verankeren van de uitgangspunten van 'andere overheid'

Wanneer het gaat om het betrekken van belanghebbende bij het traject van herziening, en de wijze waarop die betrokkenheid vorm wordt gegeven, stelt de Rekenkamer een aantal zaken vast. Om te beginnen wordt op de vraag in hoeverre betrokken partijen de mogelijkheid hebben gehad hun opvattingen en wensen kenbaar te maken, vooral verwezen naar de periode tot 2018. Toen heeft het Bureau BügelHajema gesprekken gevoerd met betrokken partijen. Dat gebeurde nog grotendeels onder de titel 'ophalen opvattingen en wensen'. Dat past, zonder daar een waarderende term voor te gebruiken, nog in het 'pre-andere-overheids-handelen'. Een grotendeels als 'eenrichtingsverkeer' ingerichte vorm van communicatie en inspraak. Sommige betrokkenen wijzen

ook op het feit dat lopende juridische procedures het ook moeilijk maken dat traject open in te gaan. Een standpunt dat door het Bureau BügelHajema ook gedeeld wordt.¹

In het relaas van ambtelijke zijde wordt vooral gerefereerd aan de periode van vóór 2018, maar die frase wordt vermengd met het proces rond de omgevingswet die van latere datum is. Dat lijkt de suggestie te wekken dat de werkwijze rond de omgevingswet, die wellicht een sterkere inbreng van betrokken partijen kent, ook eerder al werd toegepast. Wat evenwel uit het traject van vóór 2018 niet zichtbaar is.

Duidelijk is wel dat er na het ter visie leggen van het voorontwerp verder is gewerkt aan de partiële herziening van het bestemmingsplan. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de *Notitie Reikwijdte en Detailniveau 'Recreatiegebied De Groene Ster t.b.v. evenementen'* van het Bureau BügelHajema.² In de sessie van 31 maart wordt vermeld: "Er is heel veel opgehaald in het kader van het voorontwerp, maar ook in het kader van de 'Notitie reikwijdte en detailniveau'. Er zijn aan de voorkant al behoorlijk wat sessies geweest. Daarnaast kennen wij ook elk jaar de te verlenen vergunningen waar zienswijzen worden ingediend waarop gereageerd wordt. Al met al is het wel helder waar de zorgen zitten. Het is ook niet voor niets dat wij vandaag weer ingegaan zijn op natuur en geluid. Dat zijn met name de twee zaken waar het om draait. Op basis van die geluiden hebben wij juist heel veel onderzoek gedaan."

Samenvattend: veel verwijzingen, voor een deel ook verwarrend met het oog op het tijdsverloop, naar gesprekken, sessies, bijeenkomsten, maar het dominante beeld blijft toch 'ophalen en zien wat wij er vervolgens mee doen'. Niets mis mee, maar geen start van een 'nieuwe aanpak'. Wat feitelijk ook niet kan, aangezien het vermelde in de sessie van 31 maart vooral gaat over de periode van voor het ter visie leggen van het voorontwerp in het najaar van 2018.

De interventie van raadslid Jacobse, die ook ten grondslag ligt aan de vraag aan de Rekenkamer, betrof evenwel de periode na 2018. Hij beschrijft zijn beeld van de het meenemen van betrokken partijen bij de partiële herziening van het bestemmingsplan, analoog aan de ontwikkelingen rond het Cambuurstadion, in termen van: 'Wat zijn jullie angsten en kunnen wij daar iets aan doen? Wat hebben jullie nog nodig in dit kader?' Je zou kunnen zeggen: meer in 'andere-overheid-perspectief', samen zoeken naar de beste, en op gezamenlijkheid steunende opties. Met als doel de uiteindelijke besluitvorming te optimaliseren.

Dat is wellicht de koninklijke weg voor een traject met het predicaat 'andere overheid', maar het beeld dat nu bestaat van de afronding van het traject van de partiële herziening van het bestemmingsplan voor de Groene Ster draagt toch nog altijd sterk de kenmerken van het traject zoals dat voor 2018 is ingezet. Echt korte tijd om zienswijzen aan te dragen, die dan worden 'opgehaald', verzameld en van een reactie worden voorzien, en al dan niet verwerkt worden in het uiteindelijke voorstel dat naar de raad gaat. En dan liggen er ook nog wel enkele inhoudelijke punten, zoals het volgende punt van de 'alternatieve locaties', waar op dit moment nog geen duidelijkheid over bestaat, die in die korte periode om een stellingname, dan wel een oordeel vragen. Niet alleen voor de raad, maar voor alle betrokkenen. Dat roept de vraag in hoeverre hier al duidelijke elementen van 'andere overheid' te ontwaren zijn. Zou het niet raadzaam zijn dat laatste traject meer in termen van 'andere overheid' in te richten om langs die weg ook ten volle rekenschap te kunnen geven aan de inbreng vanuit de betrokken partijen?

De reactie van de Commissie voor de milieueffectrapportage, en dan met name het punt van de analyse van de 'alternatieve locaties' voor muziekfestivals en evenementen

In het kader van een herziening van het bestemmingsplan moet een milieueffectrapportage worden gemaakt. Daartoe heeft de gemeente een, door Bureau BügelHajema voorbereide voorlopige rapportage, de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' toegezonden aan de Commissie voor de milieuraapportage. Deze commissie brengt vervolgens een advies uit aan de hand waarvan de gemeente kan opmaken hoe ver het traject van herziening van het bestemmingsplan - vanuit het perspectief van milieueffecten - gevorderd is. Die reactie komt in april 2020 onder de titel

¹ Zie verslag van het bureau met de Stichting Groene Ster Duurzaam op 5 maart 2018.

² Notitie Reikwijdte en detailniveau 'Recreatiegebied de Groene Ster t.b.v. evenementen', BügelHajema, 28 januari 2020.

*Recreatiegebied Groene Ster, gemeente Leeuwarden. Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport.*³

Van ambtelijke zijde wordt gesteld: “De commissie heeft aangegeven: ‘Beschrijf andere, realistische locaties voor muziekfestivals en andere evenementen rondom Leeuwarden. Vergelijk deze locaties op milieueffecten en onderbouw zo de locatie voor de Groene Ster. Dus kijk naar andere locaties en onderbouw dan op basis van milieueffecten hoe dat het zit ten opzichte van de Groene Ster.’”

De Rekenkamer acht het voor de helderheid goed de precieze tekst hier te citeren. De tekst in het advies luidt als volgt.

“In de NRD (Notitie Reikwijdte en detailniveau) wordt voorgesteld maar één locatie te beschouwen, namelijk recreatiegebied De Groene Ster. Andere locaties zijn in een eerder stadium wel globaal bekeken, maar om verscheidene redenen zijn deze niet geschikt bevonden. Genoemde redenen voor het afvallen van locatie(s) zijn dat deze geen passende sfeer of passend gebruik hebben. Ook beschrijft de NRD dat er geen inrichtingsalternatieven binnen recreatiegebied De Groene Ster zijn. De Commissie merkt op dat op de nu voorliggende locatie met name het effect van geluid op naastgelegen natuurgebieden en op omwonenden een rol speelt. Ook in veel zienswijzen wordt dit benoemd. Door het (milieu)onderzoek uit te breiden naar andere realistische en kansrijke locaties kan de gemeente haar keuze voor een geschikte locatie beter onderbouwen. Immers, door meerdere locaties te vergelijken blijkt in hoeverre andere locaties al dan niet geschikt(er) zijn. Het instrument MER wordt op deze manier gebruikt om de verschillen tussen alternatieven inzichtelijk te maken. Op basis van dit inzicht kan vervolgens door de besluitvormers een weloverwogen keuze gemaakt worden voor een voorkeursalternatief waarbij ook het milieubelang volwaardig heeft kunnen meewegen.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan de besluitvorming:

- Realistische locatiealternatieven op te nemen in het MER en zo inzichtelijk te maken of andere locaties minder hinder veroorzaken. (In een noot op deze plaats stelt de commissie: ‘De Commissie heeft in haar advies alle binnengekomen zienswijzen gelezen en meegenomen in haar advisering.’)
- Inrichtingsalternatieven op de meest geschikte locatie(s) te onderzoeken. Denk hierbij aan variatie in positionering van diverse podia en de bijbehorende of gewenste ‘front of house’ (ook hier een noot: ‘Front of house - FOH) - is de locatie waar het geluid en/of het licht geregeld wordt. In de regel is de afstand van het podium tot het FOH 15 tot 30 meter bij de festivals binnen De Groene Ster) geluidniveaus.”

En vervolgens geeft de commissie nog wat aandachtspunten mee voor het maken van de voorgestelde vergelijking van locaties. Overigens is ook de rest van het advies zeker relevant voor het volgen van het traject van de herziening van het bestemmingsplan. Zo wijdt de commissie ook enkele uitvoerige passages aan ‘geluid’. En blijkt ook de definitie van ‘milieueffecten’ een heel brede te zijn: natuur, geluid, verkeer en parkeren, gezondheid, klimaat en duurzaamheid.

De Rekenkamer leest hier niet de oproep om nog maar eens wat locaties in Leeuwarden in vergelijking tot de Groene Ster te beschrijven. Het gaat om een serieuze zoektocht naar alternatieve locaties. En de commissie gaat er geenszins vanuit dat de Groene Ster bij voorbaat de aangewezen locatie zou zijn.

Ook het verhaal over de alternatieve locaties kan in de ogen van de Rekenkamer, de vragen van raadsleden Jacobse en Rijpma volgend, scherper.

Van ambtelijke zijde wordt aangegeven: “In de MER staat aangegeven dat redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven moeten worden beschreven. Dat volgt ook gewoon uit de wet milieubeheer. Redelijkerwijze in beschouwing te nemen is niet nader gedefinieerd. Daar zit enige

³ Commissie voor de milieuraportage, *Recreatiegebied Groene Ster, gemeente Leeuwarden. Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, 23 april 2020, projectnummer:3451.

speling, rek in. Vandaar ook jurisprudentie op dat punt. De wet schrijft dus niet voor dat het alternatief dat het beste scoort op milieuaspecten ook daadwerkelijk voorkeursalternatief moet zijn.”

Toch is de stellingname van de Commissie voor de milieueffectenrapportage helder. “Immers, door meerdere locaties te vergelijken blijkt in hoeverre andere locaties al dan niet geschikt(er) zijn. Het instrument MER wordt op deze manier gebruikt om de verschillen tussen alternatieven inzichtelijk te maken. Op basis van dit inzicht kan vervolgens door de besluitvormers een weloverwogen keuze gemaakt worden voor een voorkeursalternatief waarbij ook het milieubelang volwaardig heeft kunnen meewegen.”

En de Commissie voor de milieueffectenrapportage stelt de vraag naar de locatiealternatieven niet zonder reden. Blijkbaar is zij van mening dat dit, kennisgenomen hebbende van de situatie rond de Groene Ster, een zinvolle exercitie is. Een exercitie die weldegelijk tot serieuze afwegingen zou moeten leiden. De Commissie hanteert een heel brede definitie van ‘milieu’. Feitelijk komen daar alle relevante aspecten voor een festival- en evenementen terrein aan de orde.

Raadslid Jacobse stelt in de ogen van de Rekenkamer in die samenhang terecht de vraag in hoeverre deze interpretatie van alternatieve locatie niet de deur opent voor juridische procedures. Van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat dit nog uitgezocht moet worden. Dat lijkt de Rekenkamer een cruciale kwestie. De recente geschiedenis van de rechtspraak rond milieuzaken maakt duidelijk dat Europese wetgeving heel strikt en scherp wordt ingezet. Elke onhelderheid, of meer subjectieve interpretatie van elementen uit die regelgeving vergroot het risico op (lange) juridische procedures.

In dat licht vraagt het vergelijken van alternatieven, van locaties die in aanmerking komen als festival- en evenemententerrein voor Leeuwarden om een gedegen analyse en dient deze aan de hand van heldere criteria te gebeuren. En ook op basis van een gedegen onderzoek naar de mate waarin ander dan milieucriteria een rol kunnen of mogen spelen in een uiteindelijke beoordeling.

En als er al andere dan milieucriteria (in brede zin) gehanteerd worden, dan dienen die feitelijk ook voorafgaande aan een score helder gedefinieerd te worden, en ook vooraf onderdeel uit te maken van het overleg met betrokken partijen en raad.

Het tijdpad voor de vaststelling van de partiële herziening

In het licht van het voorafgaande kan de Rekenkamer kort zijn op dit punt. Het is raadzaam wanneer de raad, uitgaande van bovenstaande overwegingen, het college nog eens kritisch bevraagd inzake het op 31 maart geschetste scenario van vaststelling. Bestaat er ook een scenario waarin met name de vraag naar het voorkeursalternatief of basis van een milieueffectvergelijking tot afwijking van dat scenario zou kunnen leiden? Het is in de ogen van de Rekenkamer geenszins ondenkbaar dat de kanttekeningen van de Commissie voor de milieueffectrapportage en de exercitie om te komen tot een voorkeurs-alternatief meer tijd gaan vergen dan nu is voorzien. Het is niet aan de Rekenkamer om een inschatting te geven van mogelijke voetklemmen en hindernissen ter zake, maar het beeld dat in sessie 3 op 31 maart werd geschetst van de af te leggen route is op het punt van mogelijke juridische implicaties en procedures onvoldoende helder.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer gemeente Leeuwarden,

dr. J.M. Roebroek, voorzitter

