Signaalbrief – juridische aandachtspunten bestuurlijke vooringenomenheid TAM Etsberg 18 te Vlodrop

Geacht college van Gedeputeerde Staten,

Middels deze brief wil werkgroep "kan alleen in Roerdalen", een aantal juridische aandachtspunten en risico's onder uw aandacht met betrekking tot het **collegevoorstel** van **17 mei 2021** inzake de functiewijziging van Etsberg 18 te Vlodrop en het daarop gebaseerde TAM-omgevingsplan.

Deze brief is nadrukkelijk bedoeld als **signalerend en informerend**, en **niet** als formeel **bezwaar** of **handhavingsverzoek**. Met deze signalering beogen wij u tijdig te informeren, zodat de geschetste punten kunnen worden betrokken bij de verdere **provinciale beoordeling, toetsing en het interbestuurlijk toezicht,** waar en wanneer dit aan de orde is.

Uit de bijgevoegde juridische analyse blijkt dat het college zich reeds in een vroeg stadium inhoudelijk heeft vastgelegd op medewerking aan een intensieve recreatieve ontwikkeling, terwijl essentiële onderzoeken, toetsing aan hogere regelgeving en een integrale belangenafweging – met name ten aanzien van de direct aangrenzende woonkern Etsberg – nog niet waren afgerond. Daarnaast is sprake van contractuele en financiële binding via een anterieure overeenkomst, hetgeen de schijn van **bestuurlijke vooringenomenheid** extra versterkt.

Inhoud;

1. Vooringenomen besluitvorming en schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.
2. Voorwaardelijke medewerking bevestigt omkering van de toetsvolgorde
3. Inhoudelijke deelbesluiten zonder afgeronde toetsing
4. Erkenning dat essentiële onderzoeken nog ontbreken
5. Contractuele en financiële binding voorafgaand aan planvaststelling
6. Gefaseerde ontwikkeling leidt tot feitelijke voorbeslissing
7. Principemedewerking zonder voorafgaande toets aan hogere regelgeving
8. Oneigenlijk gebruik van "sanering" intensieve veehouderij!
9. Onjuiste beleidsmatige positionering als VAB-ontwikkeling in strijd met artikel 4.2 Omgevingswet
10. Structurele veronachtzaming van de woonkern Etsberg
11. Afwijken van beleidsuitgangspunt kleinschaligheid zonder deugdelijke motivering

1. Vooringenomen besluitvorming en schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Bron: Gevraagd besluit / Beslispunten (pagina 1 en 3)
"In principe medewerking te verlenen aan de omvorming van het huidige agrarische bedrijf aan Etsberg 18 Vlodrop naar een recreatiebedrijf, met dien verstande…"

Het gebruik van het woord *"in principe"* laat zien dat er nog voorwaarden volgen, maar het geeft een duidelijke intentie om mee te werken, waardoor de politieke en bestuurlijke koers feitelijk al is gekozen.

Daarnaast bevat het collegevoorstel al in een vroeg stadium;

- Een positief oordeel over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontwikkeling (ruimtelijk-functioneel, kwalitatief en milieutechnisch).
- Inhoudelijke keuzes en beperkingen — zoals fasering, de uitsluiting van LOB en de aard van de verblijfsaccommodaties — wat erop duidt dat reeds een ruimtelijk oordeel is ingenomen.
- Dat terwijl er op dat moment **geen**;
- Milieuonderzoeken (waaronder stikstof, geluid, verkeer en natuur) waren verricht;
- Integrale leefomgevingstoets had plaatsgevonden;
- Alternatievenonderzoek (locatie- of variantonderzoek) was uitgevoerd;
- Belangenafweging met omwonenden of andere belanghebbenden had plaatsgevonden.

Het College heeft zich inhoudelijk vastgelegd door principiële medewerking, voordat de wettelijk vereiste onderzoeken en toetsingen waren afgerond en essentiële informatie ontbreekt.

Dit is in strijd met het **zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb)** en leidt tot het risico van **vooringenomenheid**. De latere planvorming ontbeert daardoor de vereiste **onbevangenheid.**

2. Voorwaardelijke medewerking bevestigt omkering van de toetsvolgorde

Bron: Gevraagd besluit – voorwaarden (pagina 1 en 3)

"Aan de principemedewerking de voorwaarden te verbinden dat de initiatiefnemer een bestemmingsplan met bijbehorende onderzoeken aanlevert waarin … wordt aangetoond dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat."

Uit deze formulering volgt dat:

- principemedewerking **vooraf** wordt verleend;
- de wettelijke toetsing **achteraf** moet rechtvaardigen waarom deze medewerking terecht was.

Dit is een omkering van de wettelijk vereiste volgorde, waarin eerst moet worden vastgesteld óf sprake is van een goede ruimtelijke ordening alvorens medewerking kan worden verleend.

3. Inhoudelijke deelbesluiten zonder afgeronde toetsing

Bron: Gevraagd besluit / Beslispunten (pagina 1 en 3)
"*Aan de ontwikkeling van een gedeelte van locatie B, de lob, geen medewerking wordt verleend."*

Bron: Toelichting – paragraaf 1.3 (pagina 6)
"*Omdat in het lob-gedeelte … bebouwing is voorzien, wordt vanwege zowel de blauwe als groene waarden … voorgesteld op voorhand geen medewerking te verlenen."*

Het college maakt hier **inhoudelijke natuur- en ruimtelijke afwegingen**, terwijl tegelijkertijd wordt erkend dat:

- Ecologische,
- Hydrologische,
- En milieutechnische onderzoeken nog moeten plaatsvinden.

Dit onderstreept dat het college reeds selectieve ruimtelijke keuzes maakt zonder volledige feitelijke grondslag.

4 Erkenning dat essentiële onderzoeken nog ontbreken

Bron: Kanttekeningen – paragraaf 2.1 (pagina 10)
"*Verschillende omgevingsaspecten moeten bij de herziening van het bestemmingsplan nog nader worden onderzocht en uitgewerkt."*
"Ten behoeve van het bestemmingsplan zijn nog milieutechnische onderzoeken nodig. Deze kunnen van invloed zijn op de uiteindelijke uitvoerbaarheid."

Deze passages bevestigen dat:

- essentiële informatie ontbreekt;
- het college desalniettemin al principemedewerking heeft verleend.

Hiermee wordt bevestigd dat het besluit **niet is gebaseerd op een volledig en zorgvuldig feitenonderzoek**.

5. Contractuele en financiële binding voorafgaand aan planvaststelling

Bron: Gevraagd besluit – voorwaarden (pagina 1)
" + met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin ook het planschadeverhaal is opgenomen";

Het college verlangt het sluiten van een anterieure overeenkomst inclusief planschadeverhaal vóór vaststelling van het bestemmingsplan. Hierdoor ontstaat een financiële en contractuele relatie tussen het college en initiatiefnemer, terwijl de planologische besluitvorming formeel nog open zou moeten zijn.

Dit vergroot de schijn van belangenverstrengeling en ondermijnt de bestuurlijke onafhankelijkheid bij latere besluitvorming.

6. Gefaseerde ontwikkeling leidt tot feitelijke voorbeslissing

Hoewel het college stelt slechts principemedewerking te verlenen aan fase 1 van het plan, wordt in de toelichting:

- Uitgebreid ingegaan op latere uitbreidingen,
- Het economische belang van opschaling erkend,
- Begrip getoond voor verdere intensivering.

Hiermee fungeert fase 1 feitelijk als **opmaat en precedent** voor latere uitbreidingen. Dit beperkt de vrijheid van het bevoegd gezag om bij volgende besluiten nog een onafhankelijke en volledige belangenafweging te maken en creëert een onaanvaardbaar risico op een *fait accompli*.

7. Principemedewerking zonder voorafgaande toets aan hogere regelgeving

Zie 1.4 (blz 7) *Het initiatief past, onder voorwaarden, binnen de geldende beleidskaders*

De gemeente heeft principemedewerking verleend uitsluitend op basis van gemeentelijke beleidsvisies, zonder voorafgaande toetsing of het initiatief verenigbaar is met **bindende** Rijks- en provinciale kaders.

De principemedewerking wordt gebaseerd op gemeentelijke beleidsvisies (Roerdalen en Meinweg), die ook nog niet aansluiten op het grootschalig plan. Een voorafgaande toets aan hogere regelgeving – waaronder bindende provinciale instructieregels, Natura 2000-bescherming en wettelijke kernnormen van de Omgevingswet – ontbreekt volledig.

Gemeentelijk beleid is juridisch ondergeschikt aan Rijks- en provinciale regelgeving en kan niet dienen als zelfstandige grondslag voor een positief principeoordeel zolang onzeker is of aan deze hogere kaders wordt voldaan.
Door desalniettemin een inhoudelijk positief oordeel te geven, heeft het college **de wettelijk vereiste toetsvolgorde omgekeerd**, hetgeen strijdig is met artikel 3:2 Awb en artikel 4.2 Omgevingswet.

8. Oneigenlijk gebruik van "sanering" intensieve veehouderij!

Zie aparte e-mail; Signaal en verzoek provinciale toetsing "transitie – projectontwikkeling " TAM Etsberg 18

9. Onjuiste beleidsmatige positionering als VAB-ontwikkeling in strijd met artikel 4.2 Omgevingswet

Bron: Toelichting – paragraaf 1.4 Beleidskaders (pagina 7)
*"Voor recreatieve voorzieningen worden daarnaast ruimere mogelijkheden geboden in aangewezen zoekgebieden**, kernen** en VAB's (vrijkomende agrarische bebouwing). Van vrijkomende agrarische bebouwing is in onderhavig geval sprake."*

Tegelijkertijd voorziet het plan in:

- substantiële nieuwbouw buiten het bouwvlak;
- realisatie van 20 ecolodges (uitbreidbaar tot 40);
- groepsaccommodaties en intensieve recreatieve exploitatie.

Dit staat haaks op de kern van VAB-beleid, dat primair ziet op hergebruik van bestaande bebouwing en niet op grootschalige uitbreiding. Door het initiatief desalniettemin als VAB-ontwikkeling te positioneren, wordt een lichter beleidsregime toegepast dan passend is bij de feitelijke ruimtelijke impact van het plan.

10 Ontbreken van verzwaarde toets bij ligging direct naast woonkern (evenwichtige functietoedeling)

Bij een ontwikkeling die direct grenst aan een woonkern geldt juist een **verzwaarde zorgvuldigheids- en motiveringsplicht**. Deze vloeit voort uit:

- **artikel 4.2 Omgevingswet** (evenwichtige toedeling van functies aan locaties);
- **artikel 3:2 Awb** (zorgvuldige voorbereiding);
- **artikel 16.55 Omgevingswet** (zorgvuldige participatie en belangenafweging).

Het college heeft deze verzwaarde toets nagelaten en desalniettemin reeds principemedewerking verleend. Daarmee is geen inzichtelijk en toetsbaar oordeel gevormd over de gevolgen voor de woonkern Etsberg en is niet voldaan aan de vereisten van een evenwichtige en zorgvuldige besluitvorming.

11 Afwijken van beleidsuitgangspunt kleinschaligheid zonder deugdelijke motivering

Bron: Toelichting – Ontwerp Omgevingsvisie 2050 (pagina 8)
"Onderhavig initiatief sluit aan bij de uitgangspunten in de ontwerp Omgevingsvisie Roerdalen 2050. ***Hoewel afgevraagd*** *kan worden of hier sprake is van* ***een kleinschalige verblijfsaccommodatie*** *geldt ….verbonden. Om de voorgestelde kwaliteit (met een hoogwaardige uitwerking in combinatie met belevingselementen en het aantrekken van een nieuwe doelgroep) te kunnen bereiken is het voorstelbaar dat enige omvang noodzakelijk is om een economisch rendabel plan (****zie 10.b****) te kunnen ontwikkelen.* ***Kwaliteit wordt daarom als leidend gezien boven kleinschaligheid****. Wel is, zoals al eerder aangegeven, een fasering voorgesteld.*

Het college erkent expliciet zelf dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de kleinschaligheid van het initiatief. Beleidskaders (Structuurvisie, Omgevingsvisie, Recreatiebeleid) benoemen kleinschaligheid expliciet

College **concludeert** vervolgens nog verder dat "***kwaliteit leidend is boven kleinschaligheid*****".** ?

Het *college wijkt af van het beleidsuitgangspunt "kleinschaligheid"* zonder expliciet afwijkingsbesluit, transparante belangenafweging of toets aan proportionaliteit en draagkracht, wat juridisch ontoereikend is en de beleidsconsistentie ondermijnt.

Opmerking; Men spreekt zich zelf tegen daar men benadrukt op blz. 8 in *de visies "Landelijk en Natuurlijk Roerdalen", "Toeristisch Roerdalen"* en *"Ondernemend Roerdalen"* dat toevoeging van **alleen kleinschalige** kampeervoorzieningen mogelijkheden biedt. Zie ook. 2. Principemedewerking zonder toetsing aan hogere regelgeving

Oneigenlijk gebruik van "rendabiliteit" en het begrip "kwaliteit"

Het college stelt dat een bepaalde schaal ***noodzakelijk*** *is om de beoogde kwaliteit te realiseren om het plan rendabel te maken.*

"Om de voorgestelde kwaliteit (met een hoogwaardige uitwerking in combinatie met belevingselementen en het aantrekken van een nieuwe doelgroep) te kunnen bereiken is het voorstelbaar dat ***enige omvang noodzakelijk is om een economisch rendabel plan*** *te kunnen ontwikkelen"*

Met deze redenering wordt **rendabiliteit van het initiatief** expliciet gebruikt als **rechtvaardiging voor schaalvergroting** van een plan dat beleidsmatig juist als *kleinschalig* en *zorgvuldig ingepast* wordt gepresenteerd.

Door het begrip “kwaliteit” te verbinden aan minimale omvang en rendabiliteit, wordt een **cirkelredenering** gecreëerd:

- het plan is grootschalig omdat het anders niet rendabel is,
- en het is rendabel omdat het grootschalig is,
  zonder dat objectief is vastgesteld dat deze schaal ruimtelijk aanvaardbaar is.

Merkwaardig moment waarbij men een vreemd gevoel krijgt van de opzet van dit plan;
Deze redenering wordt **expliciet bevestigd en uitgesproken tijdens de informatieavond 10-2023**, waar de heer Vossen van LeisureBrains verklaarde dat *“er niets uit het plan kon worden weggelaten omdat het dan niet rendabel zou zijn”*. Dit onderstreept dat de **planopzet primair** is ingegeven door **financiële optimalisatie**, en niet door een zorgvuldige afweging van ruimtelijke geschiktheid, draagkracht van de woonkern of leefomgevingskwaliteit.

Daarmee handelt de gemeente in strijd met:

- **artikel 3:2 Awb** (zorgvuldige voorbereiding), omdat niet alle relevante ruimtelijke belangen zelfstandig zijn onderzocht;
- **artikel 3:46 Awb** (deugdelijke motivering), omdat schaal en intensiteit niet ruimtelijk maar economisch zijn gemotiveerd;
- **artikel 4.2 Omgevingswet**, dat vereist dat functies evenwichtig aan locaties worden toegedeeld vanuit de fysieke leefomgeving, niet vanuit bedrijfsrendement.

Bovendien vergroot deze aanpak aantoonbaar het **risico op leegstand en planfalen**. Een plan dat uitsluitend levensvatbaar is bij maximale invulling, laat geen ruimte voor marktfluctuaties of bijsturing en staat haaks op het uitgangspunt van **duurzame, robuuste gebiedsontwikkeling**. Dit risico is niet onderzocht en niet meegewogen, hetgeen de besluitvorming extra kwetsbaar maakt.

Slotconclusie

Deze bijlage toont aan dat het college:

- zich inhoudelijk heeft vastgelegd vóór afronding van onderzoeken;
- hogere regelgeving en provinciale toetsing conditioneel heeft doorgeschoven;
- economische en beleidsmatige argumenten vermengt met ruimtelijke beoordeling;
- belangen van de woonkern Etsberg niet vooraf inhoudelijk heeft gewogen.

Daarmee is sprake van een **onzorgvuldige en vooringenomen besluitvorming**, in strijd met de Algemene wet bestuursrecht.

Uit het collegevoorstel en het daarop voortbouwende (TAM-)omgevingsplan Etsberg 18 dat de gemeente structureel juridische kwetsbaarheden heeft gecreëerd:

- **Vooringenomen besluitvorming door vroegtijdige inhoudelijke vastlegging**; *(schending zorgvuldigheidsbeginsel – art. 3:2 Awb)*
- **Principemedewerking zonder toetsing aan hogere regelgeving**; *(onjuiste beslisgrondslag – art. 3:2 Awb en art. 4.2 Omgevingswet)*
- **Oneigenlijk gebruik van beëindigde intensieve veehouderij**; *(juridisch ondeugdelijk als motiveringsgrond – art. 3:46 Awb*
- **Doorschuiven van provinciale instructieregels**; *(doorschuiven in plaats van vooraf toetsen – art. 2.28 Omgevingswet*

- **Structurele veronachtzaming van de woonkern Etsberg**, waarbij belangen van direct omwonenden louter procedureel worden behandeld; *(procedurele afschuiving in plaats van inhoudelijke afweging – art. 3:2 Awb en art. 4.2 Omgevingswet..*
- **Afwijken van beleidsuitgangspunt kleinschaligheid** zonder motivering;
- **Oneigenlijk gebruik van rendabiliteit en 'kwaliteit'** als rechtvaardiging voor schaalvergroting; *(schending motiveringsplicht – art. 3:46 Awb) (economische motieven ≠ ruimtelijke motieven – art. 3:2 en 3:46 Awb, art. 4.2 Omgevingswet)*
- **Participatie en vooringenomen besluitvorming** *(strijd met art. 16.55 Omgevingswet)*

De combinatie van principemedewerking zonder toetsing aan hogere kaders, oneigenlijk gebruik van beëindigde veehouderij, afwijken van kleinschaligheid, doorschuiven van provinciale instructieregels, vooringenomen besluitvorming en het volledig buiten beschouwing laten van de woonkern Etsberg wijst op een structureel onjuiste besluitvormingsvolgorde.

Deze cumulatie van juridische tekortkomingen vormt een duidelijk risico voor de rechtsgeldigheid van het TAM-omgevingsplan Etsberg 18 en vraagt om **interbestuurlijk toezicht en een heroverweging van de besluitvormingsvolgorde**.

Verzoek aan Gedeputeerde Staten van Limburg

Gelet op de in deze brief geschetste juridische aandachtspunten en risico's verzoeken wij Gedeputeerde Staten van Limburg om, vanuit hun rol als bevoegd gezag en toezichthouder, de volgende punten expliciet te betrekken bij de verdere beoordeling van het initiatief aan Etsberg 18:

1. Voorafgaande toetsing aan provinciale instructieregels
Wij verzoeken u te verduidelijken op welke wijze en in welk stadium de provincie voornemens is het initiatief aan Etsberg 18 te toetsen aan de bindende provinciale instructieregels.

2. Beoordeling in het kader van interbestuurlijk toezicht
Wij verzoeken u te bezien of het verlenen van principemedewerking door de gemeente, zonder voorafgaande inhoudelijke toetsing aan provinciale instructieregels, aanleiding geeft tot het toepassen van interbestuurlijk toezicht**,** gelet op artikel 2.28 Omgevingswet en het stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en provincie.

3. Toets aan evenwichtige functietoedeling en bescherming van woonkernen
Wij verzoeken **u** in uw beoordeling expliciet aandacht te besteden aan de ligging van het plan direct grenzend aan de woonkern Etsberg**,** en te bezien of is voldaan aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet, mede in het licht van de aard en omvang van de recreatieve ontwikkeling.

4. Signaalfunctie richting de gemeente
Wij verzoeken u de geschetste aandachtspunten te betrekken in het bestuurlijk overleg met de gemeente en, waar nodig, te onderstrepen dat principemedewerking zonder voorafgaande toetsing aan hogere regelgeving en provinciale kaders de juridische houdbaarheid van het plan ondergraaft en het risico op latere bestuurlijke en juridische interventies vergroot**.**

Voor nadere toelichting of vragen zijn wij vanzelfsprekend bereid deze te geven.

Wij vertrouwen erop dat u deze signalen zult betrekken bij uw rol als bevoegd gezag en toezichthouder.

Met vriendelijke groet,
Werkgroep "kan alleen in Roerdalen".
Vertegenwoordiging van bewoners Etsberg & Vlodrop

De werkgroep kiest er nadrukkelijk voor de individuele namen niet te vermelden, om te voorkomen dat individuele leden persoonlijk worden benaderd of onder druk komen te staan.