

Wonen en golfen

Zoektocht naar een gedragen oplossing voor wonen en golfen op het Golfresort

1. Verzoek

Op 20 september 2021 ontving ik via het college het verzoek uitvoering te geven aan de op 22 juni 2021 door de gemeenteraad aangenomen motie 'Golfpark impasse D66'. Op basis van een onbevangen kennismaking met 'het dossier' nam ik de uitnodiging aan om als onafhankelijk onderzoeker/ bemiddelaar met alle belanghebbenden op zoek te gaan naar draagvlak voor oplossingen. Gelet op de voorgeschiedenis en inspanningen die zijn verricht beperkt mijn onderzoek zich tot een bestuurlijke, marginale toetsing op hoofdlijnen. Een ultieme poging perspectief te bieden voor alle partijen. En, ingeval van 'een mislukking': een negatieve uitkomst schept duidelijkheid en is ook een uitkomst. Een duiding van posities, belangen, intenties en inspanningen maken het speelveld op zijn minst transparant. Het spelplezier moet uiteindelijk door alle spelers zelf worden georganiseerd. Als spelers/ belanghebbenden markeer ik: Bewonersvereniging Flevo Golf Resort, Bewonersvereniging Golfpark, Golfclub Flevoland, Stichting Burgerinitiatief Golfpark, Flevo Golfresort e.a. belanghebbenden, Unigolf B.V. en de gemeente Lelystad. Ik sprak met alle zes partijen en tastte de ruimte af voor gedragen oplossingen en/of scenario's.

Voor wat betreft de planning was het mijn voornemen uiterlijk in december te rapporteren. Dat is helaas niet gelukt. Een gesprek tussen gemeente en Unigolf werd uiteindelijk gehouden op 19 januari 2022 en een gesprek tussen de voorzitters van de bewonersverenigingen, de Golfclub en de stichting op 3 februari 2022. De uitkomsten daarvan kleurden tenslotte mijn eindconclusies en adviezen. Er gloort een sprankje hoop: partijen zitten aan tafel.

In de paragrafen 2, 3 en 4 schets ik de context, de geschiedenis en het ruimtelijk kader. In paragraaf 5 worden de standpunten en posities van alle belanghebbenden samengevat. In paragraaf 6 zoom ik in op verschillen van inzicht en overeenkomsten, waarna in paragraaf 7 (Scenario's) en 8 (Overwegingen) tenslotte de blik wordt gericht op mijn conclusies en aanbevelingen en op de toekomst (paragraaf 9 en 10).

2. Context

Vanaf oktober 1988 zijn het gemeentebestuur en Unigolf B.V. in gesprek over de ontwikkeling van het gebied gelegen tussen de Houtribweg en het Zuigerplasbos, inclusief de voormalige 9-holes golfbaan. Ooit bedoeld als recreatiepark groeide het gebied uit tot een min of meer gewone wijk. De kaders voor de toekomstige ontwikkeling werden uiteindelijk vastgelegd in de Realisatieovereenkomst (Wonen en golfen) van 19 juli 1995 en het Bestemmingsplan Noordelijke Kuststrook II, vastgesteld 12 januari 1995. In de overeenkomst wordt het project gedefinieerd als "de binnen het plangebied, conform het bestemmingsplan te realiseren bestemmingen, overeenkomstig bijlage 1 (de kaart van het plangebied)".

In overeenstemming met het bestemmingsplan en de Realisatieovereenkomst wordt in samenhang met de woonwijk ook de oorspronkelijke 9-holes golfbaan getransformeerd en uitgebreid tot een 18-holes golfbaan, plus een par 3, 9-holes oefengolfbaan, een drivingrange en het Golf Event Center. Het project Flevo Golf Resort wordt door de ontwikkelaar, maar ook door de makelaars en de gemeente gepresenteerd als een aantrekkelijke villawijk, gelegen aan de golfbaan, het IJsselmeer en een groot bos. Door Unigolf zijn de 'woningen en tuin' en de golfbaan altijd aangeboden als onlosmakelijk met elkaar verbonden. Golfbaan en woningen zijn niet los verkrijgbaar. Er zijn verwachtingen gewekt.

Medio 2018 kondigt Unigolf aan over te willen gaan tot opzegging van de huurovereenkomst met de Golfclub, tenzij de gemeente bereid is om in afwijking van het bestemmingsplan medewerking te

verlenen aan de bouw van 138 extra woningen op een deel van het golfterrein. In dit scenario zou een 9-holes golfbaan (op de locatie van de 'oude 9-holes golfbaan') kunnen worden behouden en geëxploiteerd door een nieuw op te richten vereniging of stichting. De gemeente geeft bij herhaling aan geen medewerking te zullen verlenen aan extra woningbouw op het Flevo Golf Resort. Vanaf de aankondiging van de sluiting van de baan wordt zonder succes door de bewoners en de betrokken partijen gezocht naar een uitweg uit de impasse. Een substantieel deel van de bewoners van het Flevo Golf Resort en het Golfpark is tegenstander van extra woningbouw direct nabij of in de buurt van de eigen woning. Voorstanders van extra woningen zien daarin een kans voor het behoud en de financiering van, tenminste een deel van, de golfbaan. Per 31 december 2020 wordt de opzegging van de huurovereenkomst met de Golfclub door Unigolf geëffectueerd.

3. Geschiedenis

- **Realisatie overeenkomst (1 oktober 1988)**
Start relatie Unigolf Beheer B.V. (voorheen Volmer Beheer B.V.) en gemeente. Oriënterende gesprekken over de toekomstige ontwikkeling van de locatie besloten door de Houtribweg en het Zuigerplasbos. Tot 1 juli 1995 een optie voor het uitbreiden van de 9-holes golfbaan.
- **Bestemmingsplan Noordelijke Kuststrook II (12 januari 1995)**
Realisatieovereenkomst (wonen en golfen) (19 juli 1995)
Planologische en juridische ruimte voor de realisatie van circa 350 woningen (inclusief de omzetting van de 230 recreatiewoningen in permanente bewoning) en de uitbreiding van de golfbanen. Overdracht gronden Staatsbosbeheer naar gemeente.
- **Grondtransactie Gemeenteraad (14 december 2000)**
Unigolf verzoekt op eigen terrein verder te mogen ontwikkelen.
De gemeente verkoopt de percelen (42,6817 ha) nabij Zuigerplasbos/ Houtribweg (t.b.v. bouw vrijesectorwoningen, golfbaan, clubhuis en een opslag-onderhoudsruimte) voor een bedrag van 8,295 miljoen gulden. Unigolf verplicht zich zorg te dragen voor onderhoud en beheer van de infrastructurele voorzieningen (incl. rioolbeheer). Unigolf betaalt 25.000, -- gulden per woning boven het getal van 390 tot het maximumaantal van 450 woningen. (Akte van levering: 21 december 2000).
- **Gesprekken over overname infrastructuur (2003-2004)**
Gesprekken tussen Unigolf en gemeente over overname/ terug levering worden gestaakt. Er lijkt daarvoor onvoldoende urgentie en er lijken geen wederzijds afdwingbare contractuele verplichtingen te bestaan.
- **Toestemming extra woningen (2013)**
Mede gelet op de marktomstandigheden, aangepaste stedenbouwkundige inzichten en wenselijk geachte faseringen wordt door de gemeente ingestemd met het verzoek het toegestane aantal woningen te verruimen tot 495 (het huidige aantal gerealiseerde woningen).
- **Aankondiging sluiting golfbaan en bouwaanvraag extra woningen (medio 2018)**
Unigolf kondigt de opzegging aan van de speelrecht- en gebruikersovereenkomst met de Golfclub per Ultimo 31 december 2019, tenzij de gemeente medewerking verleent aan het mogelijk maken van de bouw van circa 120 extra woningen 'op het Golfresort'. Per brief van 9 oktober 2018 wijst het college het verzoek gemotiveerd af. Uiteindelijk wordt de sluiting van de baan geëffectueerd per 31 december 2020.

- **Uitnodiging tot overleg (12 december 2018 en 11 februari 2019)**
Ambtelijk wordt, gelet op de uitgifte van de laatste vergunningen, onder verwijzing naar de Realisatieovereenkomst geïnformeerd naar de plannen van Unigolf omtrent het (toekomstig) beheer en onderhoud van het gebied en de eventuele overdracht daarvan aan de gemeente.
- **9 augustus 2019: Memo (Van Bommel)**
Op initiatief van Unigolf overlegt de heer C. van Bommel met Unigolf, Golfclub Flevoland, Bewonersvereniging Flevo Golf Resort en de Bewonersvereniging Golfpark. Doel: Afspraken op hoofdlijnen maken over de toekomst/ continuïteit van Flevo Golf Resort (besluitvormend stuk). De afspraken zijn gericht op aanvullende woningbouw (op het zuidwestelijk deel van het Resort), behoud van een 9-holes golfbaan, clubhuis (voorshands in het Golf Event Center) en infrastructuur. Gezamenlijk belang: “het behoud van de golfbaan op Flevo Golf Resort”. Het memo wordt ondertekend door Unigolf, Golfclub Flevoland en Bewonersvereniging Flevo Golf Resort.
De Bewonersvereniging Golfpark toont bereidheid mee te willen denken. Geeft aan zijdelings partij te zijn en stelt dat het bebouwen van een deel van de golfbaan geen nadelige gevolgen mag hebben voor de bewoners van het Golfpark. De vereniging voorziet problemen bij de ontsluiting van de voorgenomen nieuwbouw. De Bewonersvereniging Golfpark ondertekent de afspraken niet.
- **Briefwisseling Unigolf (25 juni 2019) en gemeente (11 oktober 2019)**
Unigolf biedt een interim-oplossing voor het openhouden van de golfbaan tot en met 31 december 2020. Aanvullend op een aan Unigolf verzonden brief van 9 oktober 2018 reageert het college op de onrust over de aangekondigde sluiting van de golfbaan. De historische context wordt geschetst en de planologische en stedenbouwkundige inbedding. Het college geeft aan dat destijds geen afspraken zijn gemaakt over overname van de infrastructuur en dat er voor de gemeente “geen verplichtingen zijn behoudens uit hoofde van de publieke taak om u als eigenaar van de infrastructuur te wijzen op deugdelijk onderhoud alsmede om voor voldoende middelen voor toekomstig groot onderhoud te zorgen”. In de brief wordt de bereidheid uitgesproken de infrastructuur om niet te willen overnemen, mits Unigolf bereid is de percelen onder de golfbaan om niet over te dragen.
- **Verzoek medewerking woningbouw omwille van behoud golfbaan (9 november 2019)**
Met als inzet een 9-holes golfbaan voor Lelystad te behouden verzoeken Unigolf, Golfclub Flevoland en Bewonersvereniging Flevo Golf Resort medewerking te verlenen aan een bestemmingsplanwijziging t.b.v. beperkte nieuwbouw (inbreiding) op een aantal zuidwestelijk gelegen holes van de 18 holesbaan. De indieners van het verzoek stellen dat daar geen overwegende bezwaren tegen bestaan. Het verzoek wordt door het college per brief van **12 december 2019** afgewezen omdat geen alternatieven (behalve extra woningen) zijn aangedragen om de golfbaan te redden. Tevens is het college van oordeel dat het doel (de redding van de golfbaan) niet in balans is met het middel: het beoogd aantal te bouwen woningen. In de brief wordt het aanbod herhaald in overleg te treden over overname van de golfterreinen en de infrastructuur.
- **Bestuurlijk overleg (6 februari 2020)**
Op uitnodiging van wethouder van den Heuvel wordt Unigolf uitgenodigd in overleg te treden over overname van de openbare ruimte en infrastructuur, mede in relatie tot de naar verwachting in onbruik rakende golfterreinen. De wethouder geeft aan dat er nog geen antwoord is gekomen op het aanbod van de gemeente van 11 oktober 2019. Namens Unigolf geeft de heer van Bommel aan dat Unigolf niet wenst in te gaan op het aanbod van de gemeente en licht toe dat zijn enig belang is dat de golfbaan blijft bestaan. Wethouder van

den Heuvel geeft aan dat het aanbod van de gemeente daar recht aan doet. Als de gemeente de eigendom van de percelen krijgt dan kan zij de grond namelijk beschikbaar stellen voor een 9-holes baan. Hij licht toe dat dit bod in lijn is met de door de gemeenteraad in het raadsprogramma gestelde kaders en met het bestaande beleid. Er wordt geconcludeerd dat het verder geen zin heeft door te praten en dat afgewacht wordt wat de gemeenteraad van de situatie vindt.

Per ambtelijke brief van **17 februari 2020** wordt de uitkomst van het gesprek aan Unigolf bevestigd: “Naar aanleiding van uw plannen voor extra woningbouw op de golfbanen heeft het college u medegedeeld hier niet aan mee te willen werken. In onze brief van 11 oktober 2019 hebben wij u het voorstel gedaan om de infrastructuur (wegen en rioleringen etc.) over te nemen. Hierdoor zijn de toekomstige kosten voor rekening van de gemeente. Voorwaarde is dat ook de golfterreinen naar ons in eigendom komen, die als dan aan de golfvereniging ter beschikking kunnen worden gesteld. Na onze uitnodiging voor overleg over bovengenoemde brief heeft u aangegeven dat u zich laat vertegenwoordigen door de heer Van Bommel. In het gesprek met de heer Van Bommel is ons gebleken dat u niet wenst in te gaan op ons voorstel. Hieruit volgt dat u dan verantwoordelijk blijft voor een goede staat van de infrastructuur. Onder verwijzing naar bovengenoemde brief verzoeken wij u nogmaals ons aan te geven hoe het toekomstige onderhoud wordt geborgd”.

- **Briefwisseling en gesprekken college en Unigolf (juli – september 2020)**

Tussen het college en Unigolf worden argumenten uitgewisseld over de vraag of op de gronden van Unigolf aanvullend gebouwd zou mogen worden in relatie tot het wel of niet behouden van de golfbaan. Unigolf is van oordeel dat planologische besluiten slechts op planologische gronden genomen kunnen worden.

- **Aanvraag Flevo Golf resort B.V. (29 oktober 2020)**

Unigolf dient een formele aanvraag in voor een omgevingsvergunning om in afwijking van het bestemmingsplan ter plaatse van de golfbaan van het Flevo Golf Resort 138 woningen te realiseren (verdeeld over twee locaties: 116 woningen zuidelijk deel en 22 noordelijk deel). De aanvraag is voorzien van een uitvoerige ruimtelijke onderbouwing (BügelHajéma). Voordat de aanvraag als ontwerp ter inzage kan worden gelegd dient door de gemeenteraad een (ontwerp) verklaring van geen bedenkingen te worden afgegeven.

- **Afwijzing ontwerpverklaring van geen bedenkingen**

Motie ‘Patstelling Unigolf’ (22 juni 2021)

Op voorstel van het college van 30 maart 2021 weigert de gemeenteraad een ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor het realiseren van 138 woningen op het Flevo Golf Resort. Tijdens deze raadsvergadering wordt de motie aangenomen waarin het college wordt verzocht een ultieme poging te doen om alsnog te komen tot een gedragen oplossing voor mogelijkheden tot het behoud van een speelbare golfbaan in enige vorm. En een oplossing voor het beheer van de openbare ruimte.

- **Afwijzing omgevingsvergunning en beroepschrift Unigolf**

Op 22 december 2021 wijst het college de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouw van 138 woningen in afwijking van het bestemmingsplan af. Op 18 januari 2022 wordt daartegen door Flevo Golfresort B.V. een beroepschrift ingediend bij de rechtbank Midden-Nederland.

4. Ruimtelijk kader en bestemmingplannen

Oorspronkelijk was de ontwikkeling van het gebied bedoeld als recreatieve woonbestemming. In 1995 wordt het concept 'Wonen aan de Golfbaan' vastgelegd in de Realisatieovereenkomst van 19 juli 1995 en het **Bestemmingsplan Noordelijke Kuststrook II** (bestemming Partiële herziening), vastgesteld 12 januari 1995.

Het plangebied wordt als volgt beschreven:

- De bestaande golfbaan
- Een aanvullend perceel ten zuidwesten van de bestaande golfbaan (ca. 3 ha.)
- Het gebied ten noordoosten van de bestaande golfbaan bestemd voor de realisatie van woningen en twee 9-holes golfbanen (waarvan één par 3 baan)
- Een perceel grond gelegen in het concentratiepunt bestemd voor een clubhuis cum annexis

Via bestemmingsplanwijzigingen verleende de gemeente gefaseerd medewerking aan de realisatie van 495 woningen.

Per 28 mei 2013 (definitief vastgesteld 19 maart 2014) maken het Golf Resort en het Golfpark deel uit van het **Bestemmingsplan Stadsrandgebied**. Het totale gebied heeft de bestemming 'Woongebied'. Daarbinnen worden functieaanduidingen onderscheiden (bouwvlakken, golfbaan en sportcentrum).

Het **bouwvlak** van het Golf Resort wordt enkelvoudig bestemd als **Woongebied-1**. Ook voor het Golfpark geldt de bestemming Woongebied.

Op grond van het huidige bestemmingsplan is extra woningbouw niet toegestaan.

De voor Woongebied-1 aangewezen gronden zijn bestemd voor woonhuizen, golfbaan, sportcentrum, aan- en uitbouwen en bijgebouwen, kantoren. Nader gespecificeerd in artikel 20 van het bestemmingsplan (bestemmingsomschrijving en bouwregels). Het bestemmingsplan beschermt gerechtvaardigde verwachtingen.

Voor de ontwikkeling van het gebied zijn verder relevant:

- Structuurvisie Lelystad 2023
- Woonvisie Lelystad 2016-2020
- Woningbouwprogrammering 2016-2022 'Kwalitatief versnellen'
- Het raadsprogramma 2018-2022 (het raadsprogramma wijst wijziging van het bestemmingsplan af)
- Regulier ruimtelijk gemeentelijk beleid

Juridisch is er volgens het bestemmingsplan ruimte voor extra woningen binnen het bouwvlak (bijvoorbeeld tussen de lanen). Tot op dit moment gemaximeerd op 495 voor het totale bouwvlak. In het plan van Unigolf om medewerking te verlenen aan extra woningbouw zijn binnen de functieaanduiding sportcentrum en het bouwvlak 22 woningen aangevraagd nabij de entree, inclusief de drivingrange.

Het college heeft verzoeken om een bestemmingsplan wijziging meerdere keren afgewezen. Er bestaan bij een substantieel deel van de bewoners grote weerstanden tegen het volbouwen van het gebied. Bij de bewoners van het Flevo Golf Resort zijn met name zorgen geuit over bebouwing tussen de lanen en op hole 1 en 18.

5. Posities, standpunten en belangen

5.1. Unigolf

Unigolf schetst als eigenaar en ontwikkelaar van de gronden de geschiedenis van het gebied. Eind jaren '80 is Unigolf door rechtsvoorgangers en de gemeente benaderd met het verzoek een golfterrein te realiseren. Als enige ontwikkelaar was men binnen het lege gebied daartoe bereid. De gemeente werd in 'de achtertuin van de golfbaan' daardoor in de gelegenheid gesteld ook zelf woningbouw te realiseren. Unigolf vervulde "hierbij, in zekere zin, noodgedwongen, een voortrekkersrol met alle kansen maar ook risico's van dien".

Unigolf stelt dat het vanwege structurele verliezen onmogelijk is de golfbaan kostendekkend open te houden en heeft daarom helaas de speelrecht- en gebruikersovereenkomst met de Golfclub moeten opzeggen. Onder verwijzing naar het plan Buitenhof wordt gesteld dat een golfvoorziening voor Lelystad behouden blijft.

In 2018 verzoekt Unigolf aan de gemeente mee te werken aan extra woningbouw op het Golf Resort. In ruil voor medewerking aan extra woningbouw wil Unigolf zich inspannen een 9-holes baan voor de verenigingen veilig te stellen. In samenwerking met de Golfclub en de bewonersvereniging Flevo Golf Resort is daartoe in augustus 2019 een plan in hoofdlijnen opgesteld en gezamenlijk ondertekend. Aanvullend daarop werd de gemeente een financieel aantrekkelijk aanbod gedaan. Unigolf is zeer teleurgesteld dat dat plan, waarvoor een groot draagvlak bestaat bij bewoners en golfers, door de gemeente is afgewezen. Unigolf kan niet worden verplicht een verlieslijdende golfbaan te exploiteren. En is van oordeel dat de planvorming in het verleden, waarvan de golfbaan ontegenzeggelijk deel uitmaakte, niet voor onbepaalde tijd de planologie ter plaatse kan blijven bepalen. Unigolf verzocht daarom medewerking te verlenen aan een bestemmingsplanwijziging. Unigolf geeft aan al geruime tijd met het college in gesprek te willen over de herontwikkeling van de golfbaan op basis van inhoudelijke planologische gronden. Ter onderbouwing daarvan is het rapport van BügelHajéma aangereikt. De gemeente is volgens Unigolf dat inhoudelijke gesprek bij herhaling zonder voldoende onderbouwing uit de weg gegaan. Daarom werd uiteindelijk een formele vergunningaanvraag ingediend teneinde een afweging op planologische gronden af te dwingen. Unigolf stelt nog steeds geen reëel alternatief van de gemeente te hebben ontvangen. Unigolf geeft aan de tijd te hebben.

5.2. Gemeente

De gemeente is van oordeel dat het Flevo Golf Resort stedenbouwkundig is geënt op het concept 'wonen aan de golfbaan' en een relatief besloten karakter heeft. Op basis daarvan zijn andere eisen gesteld aan de inrichting van het plangebied en de openbare ruimte.

Via de Realisatieovereenkomst is er in 1995 voor gekozen dat het gehele project door Unigolf gebruiksklaar zou worden opgeleverd, maar over de terug levering van het gebied werden geen contractuele afspraken gemaakt. Gelet op dit concept is de gemeente juridisch niet verplicht tot overname van de openbaar toegankelijke infrastructuur (wegen, riolering e.d.). De bemoeienis van de gemeente beperkt zich tot de publieke taak (Brief 11 oktober 2019).

Vanuit haar historische betrokkenheid ervaart de gemeente een zorgplicht voor de bewoners, nu de laatste woningen zijn opgeleverd en de golfbaan door Unigolf per 1 januari 2021 is gesloten. Ook het gemeentebestuur (gemeenteraad en college) is buitengewoon teleurgesteld over de sluiting van de baan. De gemeente heeft door de jaren heen namelijk medewerking verleend aan de realisatie van het project 'Wonen en golfen' via de stedenbouwkundige- en ruimtelijke inrichting, de Realisatieovereenkomst, bestemmingsplan(wijzigingen), woningbouwprogrammering (tot een maximum van 495 woningen), bouwvergunningen en grondtransacties. En heeft voor dat aandeel in

het project verantwoordelijkheid getoond. Het boek van de Realisatieovereenkomst is echter nog niet op basis van wederzijdse instemming gesloten.

Onder verwijzing naar de genoemde ruimtelijke en politieke kaders is het college van oordeel geen medewerking te kunnen verlenen aan de ontwikkeling van nog eens 138 woningen op het Flevo Golf Resort of de golfbaan. Een ontwerpverklaring van geen bedenkingen is door de gemeenteraad afgewezen. Samengevat heeft de gemeente daarvoor schriftelijk in de communicatie met Unigolf en in het raadsvoorstel van 22 juni 2021 de volgende argumenten aangegeven:

- De aanvraag is strijdig met het geldende bestemmingsplan Stadrand Noord (bestemming golfbaan) en ligt buiten het bouwvlak waar woningen gebouwd mogen worden.
- Het maximaal aantal woningen dat op het Flevo Golf Resort is toegestaan, wordt overschreden.
- Het is nooit de bedoeling geweest van het plangebied een reguliere woonwijk te maken. Het is daartoe ook niet ingericht. Het gebied maakt onderdeel uit van het stadrandgebied.
- De plannen verdragen zich niet met de woonvisie, het collegeprogramma, het ruimtelijk beleid, woningbouwprogrammering.
- De bestemming golfterrein kan niet lichtzinnig worden vervangen ten behoeve van het toestaan van nog meer woningen.
- De aanvraag is in strijd met goede ruimtelijke ordening en past niet binnen het gemeentelijk beleid.
- Het bouwplan is in strijd met een goede ruimtelijke ordening en – structuur en past niet in zijn omgeving. Ook vanwege verkeers- en geluidsoverlast is het bouwplan onwenselijk.
- Het gemeentebestuur heeft verwachtingen gewekt dat geen medewerking zal worden verleend aan een substantieel aantal extra woningen.
- De aangeleverde ruimtelijke onderbouwing behoeft aanvullingen/ aanpassingen.

De gemeente is van oordeel dat het wenselijk is dat de openbare ruimte in het bezit komt van de gemeente nu het gebied is uitontwikkeld. In het belang van bewoners en golfers vindt de gemeente ook de overgang van de eigendom van de golfbanen wenselijk.

Om een uitweg te zoeken uit de ontstane impasse heeft het college in de loop van de tijd de volgende (in samenhang te beoordelen) handreikingen gedaan:

- Overname van het openbaar gebied (wegen, rioleringen verlichting), inclusief beheer en onderhoud 'om niet'.
- Afzien van een afkoopsom voor het onderhoud van de openbare ruimte, onder voorbehoud van de uitkomsten van een onderzoek (schouw) naar de kwaliteit en het (eventueel achterstallig) onderhoud van de infrastructuur.
- Overname van de gronden onder de golfbanen 'om niet'.
- Ter beschikking stelling van de grond voor een golfbaan van 9-holes aan de golfvereniging tegen een minimaal kostendekkende huur (kapitaallasten) en zonder wederzijdse verdere verplichtingen.
- Medewerking aan een beperkte ruimte voor woningbouw bij de entree, inclusief de drivingrange, passend bij de afronding van de wijk.
- Meedenken over alternatieve of aanvullende functies in het clubgebouw.
- Meerwaarde clause: Indien delen van de golfbaan in de toekomst alsnog zouden worden bebouwd deelt Unigolf mee in de grondopbrengsten, indien die er op dat moment zijn.

5.3. Bewonersvereniging Flevo Golf Resort (BFGR)

De bewonersvereniging bestaat dit jaar 25 jaar als sociale- en belangenvereniging. De vereniging is gesprekspartner voor gemeente en Unigolf en is o.a. vertegenwoordigd in het participatietraject Flevokust Haven. Ongeveer 250 huishoudens zijn aangesloten bij de vereniging. In het verstrekte activiteitenoverzicht wordt onder andere vermeld dat de BFGR een Calamiteiten-groepsapp in het leven heeft geroepen waarop ruim 400 bewoners (lid of geen lid) deelnemen. De BFGR heeft, mede op basis van een enquête in 2019 waaraan 95% van de bewoners deelnamen, weloverwogen aansluiting gezocht bij het overleg van vier partijen over de toekomst/ continuïteit van Flevo Golf Resort en heeft de brief van 9 november 2019 bewust medeondertekend. Met als duidelijke inzet: geen bouw tussen de lanen of op de holes 1 en 18, behoud van een uitdagende 9-holes golfbaan voor Lelystad, herinrichting en gebruik van het Golf Event Center, en dit alles door medewerking te verlenen aan een bestemmingsplanwijziging op een aantal zuidwestelijk gelegen holes van de 18 holesbaan voor gedeeltelijke bebouwing. Deze hoofdpunten boden de mogelijkheid, om op basis daarvan, de gesprekken met de partijen aan tafel voort te zetten. Een tweede enquête in 2021 geeft een gewijzigd beeld: 52,3% is pertinent tegen bebouwing, 47,5% niet tegen (beperkte) bebouwing. Bij veel bewoners bestaat grote weerstand tegen verdere bebouwing van het gebied. Met name is men beducht voor het bouwen tussen de lanen, aangezien dit kan worden gerealiseerd binnen de gemeentelijke kaders. Er zijn beperkte zorgen over de (toekomstige) kwaliteit en het onderhoudsniveau van het openbare gebied. Met de beheerder van het gebied heeft het bestuur goede contacten en worden klachten en problemen adequaat opgelost.

Met de door Unigolf gekozen juridische richting en het stoppen van de golfbaan ontstaat volgens de vereniging een nieuwe situatie. Er is nog steeds steun voor het totale plan, maar als daar enkele onderdelen uitgehaald worden is een heroverweging op zijn plaats. Men blijft voorstander van het voortzetten van gesprekken met de vier partijen om te bezien of er een werkbaar scenario uit te werken valt. De BFGR is echter van mening dat de gemeente en Unigolf nu primair aan zet zijn voor het opheffen van de impasse. De vereniging heeft grote behoefte aan duidelijkheid.

Gezamenlijk met de Golfvereniging werd op voorstel van Unigolf in december 2020 de suggestie gedaan om gedurende het kalenderjaar 2021 een 9-holes golfbaan – gelegen buiten het door Unigolf gewenste gebied voor extra woningen – te exploiteren. Tot dat er besluitvorming over de voorgestelde bestemmingsplanwijziging zal plaats vinden. Helaas gaf Unigolf aan dat zij het volledige plan gelijktijdig uitgevoerd willen zien en niet in delen.

5.4. Golfclub Flevoland

Het voortbestaan van de oudste Golfclub van Flevoland (sinds 1979) en van de golfbaan staat op het spel. De speelrecht- en gebruikersovereenkomst is per 1 januari 2021 opgezegd, maar nog steeds dragen ongeveer 200 leden de club. Vanwege het feit dat de gemeente en Unigolf niet nader tot elkaar komen zit de golfclub tussen hamer en aambeeld. Alle partijen zijn het erover eens dat binnen een stad als Lelystad een golfbaan een uitstekend passende recreatieve voorziening is. Daarom heeft de club meegewerkt aan het zogenaamde 4 partijen overleg (memo Van Bommel). Overeenstemming over dat plan zou hebben geleid tot het verkrijgen van de gronden van de golfbaan zonder dat de gemeente daaraan een bijdrage behoefde te leveren. De Golfclub heeft maar één prioriteit: het behoud van minimaal een 9-holes golfbaan. Met als uitgangspunt: voorshands het behoud van het clubgebouw en de daaraan gekoppelde holes. De club prepareert zich ingeval van een positieve uitkomst op een snelle doorstart op basis van een gezonde exploitatie. Men stelt nadrukkelijk dat de club formeel geen mening heeft over eventuele bebouwing. De inpassing van 116 woningen op het zuidelijk deel van de baan wordt bepleit als een kans. Onder verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing van BügelHajéma worden de bezwaren van

omwonenden en de veronderstelde verkeersproblematiek gerelativeerd. Men stelt in de brief aan het college en de gemeenteraad van 10 februari 2021 dat Unigolf als eigenaar van de gronden bij herhaling heeft aangegeven dat overdracht van de gronden slechts kan plaats vinden op basis van het ingediende bouwplan. Het “om niet” verkrijgen van de 18-holes golfbaan lijkt daarmee uitgesloten. Bouwen op grond aan de Houtribweg, noordelijk van het Flevo Golf Resort (voormalige bomenkwekerij) wordt als een alternatieve locatie gesuggereerd.

5.5. Stichting Burgerinitiatief Golfpark, Flevo Golf Resort en andere belanghebbenden

Op 18 december 2018 werden door bewoners van het Flevo Golf Resort en het Golfpark 254 (voorzien van 288 handtekeningen) petitie aan de gemeenteraad aangeboden. Het aantal ondertekenaars is in de loop van de tijd gegroeid. Per 14 december 2021 hebben zich 354 woningen/adressen achter het initiatief geschaard. Het Burgerinitiatief stelt dat de meerderheid van alle bewoners tegen enige vorm van bebouwing is. Inzet: ‘Het behoud van de golfbaan op het Flevo Golf Resort als recreatieve- en/of natuurbestemming zonder bebouwing’. Nadat de gemeente in 2019 verklaarde geen medewerking te willen verlenen aan extra woningbouw hief het Comité Burgerinitiatief zichzelf op. Vanuit de voormalige werkgroep ‘Toekomst Golfresort’ van de BFGR werd het Comité per 5 februari 2020 omgezet in een stichting. De stichting heeft de intentie alle bewoners en mogelijke andere belanghebbenden in het Golfresort en het Golfpark te representeren. Zij kiest positie als een inhoudelijk gerichte pressiegroep vanuit en voor de bewoners.

De stichting pleit voor het behoud en voortbestaan van de huidige groene ruimte. Bij voorkeur met inbegrip van de golfbaan. De stichting is niet alleen verklaard tegenstander van verdere bebouwing, maar wil ook een actieve faciliterende rol vervullen bij de invulling van de toekomstige plannen en het beheer van de groene ruimte.

De stichting heeft, onder verwijzing naar het verleden, ernstige bezwaren tegen (de wijze waarop) Unigolf opnieuw extra woningen op het Resort tracht te realiseren en de dreiging met sluiting van de golfbaan inzet als instrument en drukmiddel voor de eigen agenda. De kritiek richt zich ook op de gemeente die bijvoorbeeld gewijzigde stedenbouwkundige inzichten en faseringen honoreerde. En in de Realisatieovereenkomst ‘de gebruikelijke clausule van terug levering achterwege liet’. De stichting is van mening dat het projectgebied na realisatie daarom weer in beheer en onderhoud van de gemeente terugkomt.

Er is door het Burgerinitiatief een verkennend haalbaarheidsonderzoek Toekomstvisie Golfresort opgesteld met drie visies/ scenario's:

- Golfbaan 18-holes
- Golfbaan 9-holes met park
- Park

De stichting heeft de ambitie en de overtuiging dat in samenwerking met beoogde partners het behoud van visie 1 of 2 denkbaar is. Het gaat daarbij om een realiseerbaar toekomstplan, waaraan een aantal serieuze investeerders hun medewerking hebben toegezegd. Het toekomstplan is toegankelijk via de website van de stichting en is overigens uitvoerig gepresenteerd voor bewoners (verenigingen) en het gemeentebestuur. De stichting stelt dat de realisatie van het plan de gemeente kan ontlasten van de instandhouding van een golfbaan.

5.6. Bewonersvereniging Golfpark

Voor de bewonersvereniging is woningbouw op de locatie Stadsrand/ golfbaan volstrekt onacceptabel. De ALV van de vereniging heeft het bestuur de opdracht gegeven te procederen indien het ingediende plan in procedure zal worden gebracht.

De positie van de bewonersvereniging Golfpark wijkt in zoverre af van de andere belanghebbenden dat er geen formele relatie bestaat met Unigolf. Het bestemmingsplan Stadsrand Noord bepaalde de kaders voor de gronduitgifte, de aanleg van de infrastructuur en de relatie met de gemeente. De kavels zijn op de gebruikelijke manier uitgegeven. Beheer en onderhoud van de infrastructuur is in handen van de gemeente. Maar ook de bewoners van het Golfpark ontwikkelden hun woningen vanuit de verwachting en het perspectief van een nabijgelegen golfbaan. Diverse bewoners participeren in de golfclub.

De vereniging is zeer verbolgen en stellig over de wijze waarop Unigolf de voorspelbare verlieslatende positie probeert af te wentelen op de gemeente en de bewoners. Na verkoop van de laatste kavel genereert het project namelijk geen inkomsten meer, terwijl de kosten van beheer en onderhoud doorlopen.

Men neemt nadrukkelijk afstand van de suggestie dat het Golfpark geen bezwaar heeft tegen het plan op hoofdlijnen (memo van Bemmeling) voor de bouw van 124 woningen als het verkeersprobleem wordt opgelost.

De vereniging is van oordeel dat de gemeente (bijvoorbeeld via onteigening) een einde moet maken aan de aanwezigheid van Unigolf in Lelystad en bepleit een gezamenlijk optrekken van de twee bewonersverenigingen ter ondersteuning van dat proces.

De vereniging heeft een plan voor een doorstart van de golfclub en een 12-holes golfbaan op de grond van de oorspronkelijke golfbaan.

6. Overeenkomsten en verschillen

Overeenkomsten:

Het verlangen naar het behoud van een golfbaan voor Lelystad op de huidige locatie is groot. Bij alle betrokken partijen peilde ik overeenstemming over de volgende punten:

- Behoud/ transformatie van een golfbaan plus voorzieningen op de huidige locatie.
- Behoud van een 9-holes golfbaan plus voorzieningen op een nader in te bedden course.
- Erkenning van het uitgangspunt, dat de exploitatie (beheer en onderhoud) van de golfbaan geen overheidstaak is.
- Een structureel verbod op extra woningen 'tussen de lanen' op het Flevo Golf Resort.

Verschillen:

Tot op dit moment lijken de verschillen van opvatting tussen partijen vrijwel onoverbrugbaar. Het innemen van een andere positie zal vooral afhangen van de vraag of gemeente en Unigolf een ander perspectief kunnen bieden. Ik peil aan het einde van mijn zoektocht enige ruimte voor meebewegen en het zoeken van compromissen.

- Er is geen overeenstemming tussen bewoners en belanghebbenden over de wenselijkheid of noodzaak van extra woningbouw op het Flevo Golf Resort en/of nabij de locatie Golfpark.
- Voor de terug levering van het volledige gebied aan de gemeente (48 hectare), inclusief het beheer en onderhoud van de infrastructuur en inclusief de (een) golfbaan, tekent zich bij bewoners, Golfclub, bewonersverenigingen en stichting een grote voorkeur af. Unigolf en gemeente blijken dat verlangen nog niet te kunnen of te willen honoreren.
- Over het mogelijk maken van woningen en/of appartementen binnen de contouren van het bouwvlak (woongebied-1) wordt genuanceerd gedacht. De Bewonersvereniging Golf Resort wil met een constructieve blik naar de situatie blijven kijken: beperkte bebouwing op de noordelijke locatie is – met uitsluiting van bebouwing tussen de lanen – bespreekbaar, mits een uitdagende 9-holes golfbaan kan worden behouden en een herinrichting van (een deel van) het Golf Event Center. De stichting Burgerinitiatief heeft daar tot nu toe niet mee ingestemd en is tegen elke vorm van bebouwing.
- Indien een grondtransactie – vooralsnog – niet mogelijk is, wordt door de Golfclub gesuggereerd de levering aan de gemeente van de gronden ter grootte van een 9 holes baan (circa 25 ha) al vast te faciliteren. Ook andere partijen denken na over tussenoplossingen.

- Nog niet alle partijen en alle bewoners lijken zich klip en klaar te hebben neergelegd bij de beslissing van de gemeenteraad geen medewerking te willen verlenen aan het ingediende plan. Voor Unigolf is dat duidelijk. De Golfclub stelt zich wankelmoedig, maar neutraal op. Zij ziet vooralsnog de toevoeging van een extra bouwvlak op het zuidelijkwestelijk deel van de baan nog steeds als de meest reële kans voor een toekomstbestendige golfbaan. De expliciete relatie tussen het redden van de golfbaan in relatie tot de noodzaak van de bouw van extra woningen wordt per saldo door partijen betwijfeld of betwist. De Stichting Burgerinitiatief is tegen elke vorm van bebouwing. De bewonersvereniging Golfpark keert zich nadrukkelijk tegen bebouwing van “de bestemming golfbaan” (het zuidelijk deel).
- Er is nog geen gedeelde visie en eensgezindheid in de wijk over de toekomstplannen en er leek tot voor kort door de verenigingen en de stichting onvoldoende gevoel van urgentie om samen op te trekken. Er is sprake van animositeit, oud zeer en onbalans tussen de bewonersverenigingen onderling, de Golfclub en de stichting Burgerinitiatief.
- De bewoners/ eigenaren van het Golfpark worden door Unigolf en een deel van de leden van de Bewonersvereniging Flevo Golf Resort niet als belanghebbende voor het al/ of niet bouwen op de beoogde locatie erkend.
- Er is, ingeval van een doorstart van de golfbaan, nog geen duidelijkheid en/ of overeenstemming over de locatie van een clubhuis. Alternatieven: Huidige locatie Golf Event Center of een nieuw eenvoudig clubhuis op of nabij de locatie van het voormalige clubhuis van de oorspronkelijke golfbaan (daartoe is een plan van de bewonersvereniging Golfpark ingediend). Evenmin is sprake van duidelijkheid over een daarbij passende juridische vormgeving (vereniging of stichting) en daarbij passende representatie. De door het Burgerinitiatief aangereikte Toekomstvisie Golfresort (scenario's) wordt (nog) niet door alle belanghebbenden omarmd en/ of gezamenlijk geconcretiseerd. En, daarmee samenhangend: de financiering, exploitatie, aanwending en inzet van een eventuele bruidsschat.

7. Scenario's

Zonder waardeoordeel destilleer ik vanuit het dossier, de briefwisselingen, de gesprekken en mijn persoonlijke ervaringen enkele scenario's: in hoofdlijnen, in theorie denkbaar, bij wijze van gedachtenexperiment.

1. De gemeente en Unigolf bereiken **geen overeenstemming**. Unigolf procedeert verder. De golfbaan verwildert en markeert het einde van de golfclub. Beide partijen blijven verantwoordelijk voor de naleving van de Realisatieovereenkomst. Daarin heeft Unigolf zich onder andere tot ‘de *realisatie* van een exploiteerbare golfbaan’ verplicht. De gemeente zal via toezicht en handhaving de kwaliteit van de infrastructuur en de openbare ruimte bewaken. De gemeente kan overwegen via de inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten de publieke belangen veilig te stellen. Dat wil zeggen dat de (toekomstige) eigenaar bij verkoop de gronden als eerste aan de gemeente moet aanbieden.
2. De gemeente komt, ondanks de afwijzing van 138 woningen op het Golf Resort, met Unigolf tot **overeenstemming**. Er worden afspraken gemaakt over de (boedel)scheiding. De gemeente verwerft de openbare ruimte, de infrastructuur en de gronden onder de golfbanen. De gemeente faciliteert de golfclub of een stichting, die de golfbaan exploiteert. Er wordt binnen de kaders van het bestemmingsplan en binnen de contouren van het bouwvlak (woongebied-1) ruimte gevonden voor beperkte woningbouw. Als alternatief of onderdeel van de overeenkomst kan worden overwogen Unigolf buiten het huidige projectgebied een (grond-)positie elders in de gemeente aan te bieden.
3. De gemeente **faciliteert** het plan van Unigolf voor 138 extra woningen. De gemeenteraad heeft geen bedenkingen en werkt (alsnog) mee aan een wijziging van het bestemmingsplan.

Er moet rekening worden gehouden met bezwaar-en beroepsprocedures en planschadeclaims.

4. De gemeente stuurt aan op **onteigening**, opdat de toekomst van het gebied kan worden gegarandeerd. Onteigening kan in principe plaats vinden op basis van artikel 77 lid 1 van de Onteigeningswet 'ten behoeve van de uitvoering of ter handhaving van de feitelijke toestand'. Deze route vereist een lange weg en een eenduidige politieke wil met een ongewisse uitkomst. Het onvoldoende rendabel zijn van een golfbaan en/of de onzekerheid van een duurzaam beheer en onderhoud van de infrastructuur verschaft op zich nog geen stevige juridische titel op basis waarvan onteigening kan worden ingezet. Het algemeen maatschappelijk belang of een dringende alternatieve bestemming moet worden aangetoond. En, ingeval van onteigening, dient de gemeente ook de verplichting op zich te nemen de 'onrendabele' golfbaan open te houden.
5. Out of the box: **Unigolf verkoopt** of draagt (een deel van) de gronden over aan de eigenaren/ bewoners van het Flevo Golf Resort. Een (substantieel) deel van de bewoners wordt risicodragend mede-eigenaar van de openbare ruimte, infrastructuur en/ of de golfbaan. Het creëren van een vorm van gedeeld eigenaarschap zou interessant kunnen zijn. De bewoners richten een vereniging of stichting op. Ook bewoners van het Golfpark worden (via crowd funding) uitgenodigd te participeren. De medeverantwoordelijkheid van de bewoners voor de toekomst van hun woonomgeving krijgt een gezicht.

Het door de stichting Burgerinitiatief ontwikkelde toekomstplan en wellicht ook de plannen van de Golfclub en de vereniging Golfpark kunnen (al of niet geïntegreerd) als wenkend perspectief aan één van de scenario's worden verbonden. Naar mijn oordeel dienen echter de gemeente en Unigolf toch allereerst duidelijkheid te verschaffen over de hoofdroute.

Het is duidelijk dat de meningen over de wenselijkheid en de haalbaarheid van de scenario's verschillen. Maar ook, dat louter scenario 2 als wenkend perspectief het meest in de lijn ligt van de het verzoek van de gemeenteraad om te bezien voor welke ontwikkelingen draagvlak bestaat.

8. Overwegingen

1. Gelet op het feit dat Unigolf de weigering van de gemeente medewerking te verlenen aan extra woningen via een gang naar de rechter bestrijdt ligt het, binnen het raam van mijn opdracht, niet voor de hand dat ik mij uitlaat over de argumenten die in dat verband worden uitgewisseld. In het raadsvoorstel worden de ruimtelijke en planologische argumenten, die in de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing (BügelHajéma) bij de vergunningaanvraag worden aangereikt, door de gemeente betwist. Unigolf gaat daartegen in beroep. De aanvraag en de ruimtelijke afweging is daarmee 'onder de rechter'.
2. Unigolf stelt als eigenaar van de gronden en als ontwikkelaar de tijd te hebben. Daarvoor gelden (overigens legitieme) strategische overwegingen. Unigolf anticipeert op de ambitie van Lelystad een bijdrage te willen leveren aan de realisatie van extra woningen in het kader van de Metropool Regio Amsterdam. Unigolf verwacht dat er 'vraagdruk' zal ontstaan waardoor vroeg of laat de locatie Flevo Golf Resort weer in beeld komt.
3. De vraag of de gemeente kan worden verplicht medewerking te verlenen aan het ontwikkelen van woningen op een locatie die daarvoor in principe ruimte biedt, maar daarvoor niet is bestemd staat naar mijn oordeel los van afwegingen en scenario's die verband houden met een al of niet sluitende exploitatie van de golfbaan en/ of de overdracht van de infrastructuur. Over alternatieven en scenario's die louter daarop gericht zijn is door gemeente en Unigolf tot nu toe niet onbevungen gesproken. Evenmin is er op een

vroeg moment onbevangen door partijen van gedachten gewisseld over de ruimtelijke en stedenbouwkundige inpasbaarheid van extra woningen.

4. Ik moet vanuit de communicatie tussen Unigolf en gemeente overigens concluderen dat Unigolf de sluiting van de golfbaan medio 2018 expliciet motiveerde vanwege de verliesgevende exploitatie. Ter voorkoming van een sluiting werd een herbestemming van de vrijkomende gronden door Unigolf voorgesteld. Zonder extra woningbouw zou de financiering en exploitatie van de golfbaan niet (meer) rendabel zijn. Vanuit dat perspectief werden op initiatief van Unigolf in 2019 'Afspraken op hoofdlijnen/ continuïteit Flevo Golf Resort' (memo van Bemmelen) gemaakt tussen Unigolf, Golfclub Flevoland en de Bewonersvereniging Flevo Golf Resort.
Vanaf medio 2020 wordt in de correspondentie met het college gesteld dat het college zelf dit verband, tussen extra woningbouw en de mogelijkheid om de golfbaan open te houden, zou hebben gelegd. Vanuit het dossier moet ik dat ontkennen. Unigolf betreft nu zelf de positie dat die verbinding geen juist uitgangspunt is voor ruimtelijke besluitvorming. Dat klopt op zich weer wel, maar dat ontslaat Unigolf niet van de verplichting medeverantwoordelijkheid te nemen voor het zoeken van een duurzame toekomst van de golfbaan ook zonder extra woningen. Men bond zelf de kat de bel aan. Het lijkt op een egyptjesdans. Maar voor mij is duidelijk dat zowel Unigolf als de gemeente dienen te worden aangesproken op een zorgvuldige afronding van het project "Wonen en golfen".
5. Er is door partijen tot nu toe niet onbevangen gesproken over alternatieven die de golfbaan kunnen redden. De vraag blijft wat het centrale doel van Unigolf is: de redding van de golfbaan of de ontwikkeling van extra woningen of een zo hoog mogelijk rendement op geïnvesteerd vermogen of een combinatie van factoren. Is een redding van de golfbaan mogelijk zonder extra woningen op het Golf Resort? Dat is – onderliggend – ook voor mij de kernvraag die in de motie van 22 juni 2021 op tafel is gelegd. De gemeenteraad trok als kader een streep: *er is binnen het kader van het bestemmingsplan geen ruimte voor extra woningen op het zuidwestelijk deel van de golfbaan*. Varianten en alternatieven die zouden kunnen passen binnen het bestemmingsplan Stadsrandgebied en het bestaande bouwvlak zijn door partijen tot nu toe niet met elkaar besproken. Evenmin de gedachte om buiten het Flevo Golf Resort naar een uitweg of een vorm van compensatie voor Unigolf te zoeken.
6. Onder verwijzing naar de constatering en overwegingen zoals opgenomen in de motie van 22 juni 2021 concentreerde ik mij dus op de hoofdvraag voor mijn onderzoek: Voor welke ontwikkelingen bestaat draagvlak om te komen tot een gedragen oplossing. Kijk daarbij specifiek naar:
 - Mogelijkheden tot het behoud van een speelbare golfbaan in enige vorm
 - Een oplossing voor het beheer van de openbare ruimte
7. Bij alle belanghebbenden bestaat de behoefte/ het verlangen het project Flevo Golf Resort af te ronden. De Realisatieovereenkomst is de facto gerealiseerd. Afscheid nemen van Unigolf ligt in de lijn van de verwachtingen, maar gemeente en Unigolf hebben in 1995 over de contractuele afronding en scheiding geen formele afspraken gemaakt. En, voor zo ver ik heb kunnen nagaan, tijdens de realisatiefase is noch door Unigolf, noch door de gemeente met de bewoners/ eigenaren transparant en proactief gecommuniceerd over de mogelijke gevolgen van het einde van de Realisatieovereenkomst en eventueel daaruit voortvloeiende 'open eindjes'.
8. Over het belang van het behoud en de continuïteit van een golfbaan bestaat geen verschil van opvatting. Dat lijkt in eerste instantie het centrale onderwerp. Alle partijen bepleiten de doorstart van de golfbaan, gedragen door een vereniging of stichting, al of niet in afgeslankte

vorm. Gelet op de geschiedenis van het project en de bij bewoners en inwoners van Lelystad continue gewekte verwachting, dat wonen en golfen niet los verkrijgbaar zijn, is dat ook logisch. In elk geval politiek en moreel gezien, maar zeer waarschijnlijk niet juridisch afdwingbaar. De golfbaan is de bruid om wie wordt gestreden. Maar het is de vraag of er sprake is van echte liefde en of er 'opbrengend vermogen' is voor een bruidsschat. Onder de Realisatieovereenkomst staan twee handtekeningen. Zowel gemeente als Unigolf dragen verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige afwikkeling van het project, inclusief de *realisatie* van een golfbaan. Open deur: Zonder beheer en onderhoud kan een golfbaan natuurlijk niet worden geëxploiteerd.

9. De gemeente lijkt geen aanknopingspunten te hebben Unigolf (privaat- of bestuursrechtelijk) te verplichten de golfbaan te blijven *beheren of te exploiteren*. Het betreft juridisch gezien een privaat project. Een instandhoudingsverplichting voor de golfbaan is in 1995 niet bedongen. De gemeente heeft geen privaatrechtelijke rol en positie. Er resteert slechts een historische en politieke verantwoordelijkheid voor het gebied. De gemeente kan minimaal de huidige bestemming van de golfbaan en het resort handhaven en heeft, met betrekking tot de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de infrastructuur, de bevoegdheid controlerend en handhavend op te treden.
10. Omgekeerd kan Unigolf – hoewel dat wordt betwist – de gemeente, zonder rechterlijke tussenkomst, niet verplichten medewerking te verlenen aan extra woningen. Unigolf stelt dat het niet langer rendabel is de golfbaan langer te exploiteren en verzoekt daarom medewerking te verlenen aan het mogelijk maken van de bouw van extra woningen, opdat een financieringsplaatje voor de toekomst van een afgeslankte golfbaan kan worden gegarandeerd.
Daarbij merk ik het volgende op: Als dat de enige route zou zijn, komt de vraag op waarom niet al veel eerder (vanuit de ontwikkeling van de gerealiseerde 495 woningen) voor de continuïteit van de golfbaan een voorziening is getroffen. De omzetting van recreatief wonen naar permanent wonen (zoals in de Realisatieovereenkomst van 1995 en in het bestemmingsplan werd gefaciliteerd) en de mogelijkheden voor extra woningen in 2013 (vanwege marktomstandigheden) creëerden daarvoor zonder twijfel voldoende financiële ruimte. En, deze redenering volgend, indien dat inderdaad onmogelijk is zou dat inhouden dat deze golfbaan zonder continue bouwstroom überhaupt geen recht van bestaan heeft. Dat is, onder verwijzing naar de opzet en exploitatie van andere golfbanen, onjuist. Het structureel toerekenen van de boekwaarde van de gronden en het Golf Event Center aan de exploitatie van de golfbaan maakt een toekomstige sluitende begroting op voorhand onmogelijk. Voor het zoeken van een structurele oplossing tussen gemeente en Unigolf zal met de boeken open inzage moeten worden verschaft in de (toekomstige) exploitatie van deze golfbaan op deze locatie.
11. Tussen de bewoners/ eigenaren en Unigolf is sprake van een privaatrechtelijke relatie. Voor zo ver ik heb kunnen nagaan zijn er geen contractuele machtsmiddelen de continuïteit van de golfbaan af te dwingen. In de koopovereenkomsten van de eigenaren van de woningen op het Flevo Golf Resort zijn geen verwijzingen en/of (ketting)bedingen opgenomen die een formeel beroep op de grondeigenaar rechtvaardigen. Unigolf is en blijft vanuit de koopovereenkomsten slechts aanspreekbaar op het beheer en onderhoud van de openbare infrastructuur.
12. Resteert het moeilijk te objectiveren begrip 'gewekte verwachtingen'. Niet alleen de golfende bewoners, maar ook de bewoners/ eigenaren ervaren een definitieve sluiting van de golfbaan als een zwaarwegend gemis. Vanwege het (dreigende) verlies van belevingswaarde, het woongenot en de aantrekkelijkheid van de omgeving, inclusief een

golfbaan. Er is per slot van rekening sprake van een jarenlange vertrouwensrelatie tussen Unigolf en eigenaren. Ook de gemeente heeft de golfbaan als een voor Lelystad belangrijke voorziening omarmd, maar formeel is de gemeente geen partij. Van afstand bezien kom ik overigens tot de conclusie dat 'het probleem van de golfbaan' toch wel heel gemakkelijk bij de gemeente, de politiek, het algemeen belang wordt neergelegd. Maar het antwoord op de vraag of (een deel van) de bruidsschat voor de continuïteit van de golfbaan vanuit publieke middelen (alsnog) moet worden betaald ligt uiteraard bij de gemeenteraad.

13. De positie van de golfclub vraagt bijzondere aandacht. Ik heb begrepen dat de Golfclub heeft laten nagaan of het eenzijdig opzeggen van de speelrecht- en gebruikersovereenkomst rechtmatig is, gelet op de reeds in de realisatieovereenkomst vastgelegde verwachtingen. Dat bleek inderdaad het geval. De Golfclub functioneerde op basis van een huurovereenkomst die jaarlijks kon worden opgezegd. Door een groep van trouwe leden wordt de vereniging, in afwachting van een ander perspectief, gecontinueerd. De facto is de Golfclub op dit moment het 'leidende en het lijdende voorwerp'. Het moet noodgedwongen afwachten.
14. De bewonersvereniging Flevo Golf Resort is als ledenvereniging van direct belanghebbenden de eerste en vanzelfsprekende spreekbuis voor bewoners/ eigenaren. Onder de gegeven omstandigheden verbaast het mij overigens dat nog niet alle bewoners/ eigenaren zich bij de vereniging hebben aangesloten. De bewoners/eigenaren van het Golfpark staan op afstand en zijn niet via koopcontracten verbonden met Unigolf, maar zijn in beeld als belanghebbenden bij hun directe woonomgeving of als lid van de golfclub. De Stichting Burgerinitiatief c.a. spreekt als pressiegroep namens de ondertekenaars van de petitie en zou een voorwaardenscheppende rol kunnen spelen bij het concretiseren van de plannen ingeval van een doorstart van de golfbaan. Of en hoe die rol kan worden gegund is voorsnog onduidelijk. De leden van de verenigingen en de ondertekenaars van de petitie overlappen elkaar substantieel. Nauwe samenwerking en afstemming van plannen ligt volstrekt voor de hand. De wil om dat alsnog te doen leek tot voor kort onvoldoende urgent of belangrijk.

9. Conclusies en advies

- Uitgaande van de Realisatieovereenkomst en het bestemmingsplan hadden zowel Unigolf als de gemeente vanaf 1995 kunnen voorzien dat 'het project' met uiteindelijk 495 woningen en inclusief een golfbaan zou moeten worden opgeleverd en beëindigd. Inclusief de daarbij passende verwachtingen met betrekking tot de toekomst van de golfbaan. Het gesprek over de wijze waarop daaraan invulling zou moeten worden gegeven is door beide partijen tot voor kort uit de weg gegaan. Unigolf was al die jaren in de positie inzage te verschaffen over de kansen en bedreigingen voor de continuïteit van de golfbaan en de exploitatierisico's. Uitgaande van de verplichting een golfbaan te realiseren zou Ingeval van (on)voorziene opleveringsproblemen, exploitatierisico's of bedrijfsrisico's tijdig overleg met de gemeente voor de hand hebben gelegen. Omgekeerd is door de gemeente met het oog daarop geen gestructureerd overleg over de voortgang en oplevering van het project afgedwongen.
- Ook ik kom tot de onafwendbare conclusie dat slechts de gemeente en Unigolf in de positie zijn de impasse te doorbreken. Het volgen van scenario 2 is de uitkomst waar bewoners, eigenaren en golfers op wachten. Beide partijen moeten om tafel om de Realisatieovereenkomst uit 1995 naar letter en geest op een ordentelijke manier af te wikkelen. Er is dringend behoefte aan duidelijkheid en perspectief.

- Voor het vervolg van het proces en met het oog op de toekomst is een hechte samenwerking van Bewonersvereniging Golf Resort, bewonersvereniging Golfpark en Stichting Burgerinitiatief meer dan gewenst. Er is namelijk sprake van een onweerlegbaar gemeenschappelijk belang: belangenbehartiging van alle eigenaren en bewoners, spreken met één mond, de bewaking van de kwaliteit van de woonomgeving en de continuïteit van de golfbaan.
- Mede gelet op het open einde van de Realisatieovereenkomst is een finale juridische toetsing van het dossier (leveringsaktes, koopovereenkomsten, realisatieovereenkomsten (1988 en 1995), speelrecht- en gebruikersovereenkomst, gewekte verwachtingen, naleving en handhaving) wenselijk. Een juridische toetsing zou wat mij betreft onder verantwoordelijkheid van gemeente en Unigolf gezamenlijk dienen te worden uitgevoerd. Dat zou een vertrouwenwekkend signaal zijn. Er leven bij bewoners en partijen namelijk nog steeds vragen en opvattingen over rechtmatigheid, handhaafbaarheid en (toekomstige) juridische posities. Dat creëert verdeeldheid, angst en onzekerheid. Duidelijkheid kan helpen die onzekerheden weg te nemen, gesprekken en onderhandelingen te vereenvoudigen en de communicatie met de bewoners/ eigenaren te bevorderen.

10. Doe wel en zie niet om

Welnu, er is beweging.

Vanuit de wederzijdse erkenning dat de impasse slechts kan worden beëindigd door de twee ondertekenaars van de Realisatieovereenkomst hebben de gemeente (op ambtelijk niveau) en Unigolf uiteindelijk op 19 januari 2022 afgesproken weer met elkaar in gesprek te willen gaan. Uitgaande van de bekende feiten en omstandigheden, de smalle marges en de wederzijdse erkenning van de te onderscheiden tegenstrijdige belangen. De Realisatieovereenkomst kent nu eenmaal een open einde. Partijen spraken uit de Realisatieovereenkomst met wederzijdse instemming ook feitelijk te willen afsluiten. In gesprek te willen gaan over de consequenties daarvan en oprecht na te willen gaan of een voor alle partijen bevredigende oplossing voor het beheer van de openbare ruimte en een golfbaan met toekomstwaarde alsnog kan worden gevonden.

Evenzo hebben de verenigingen en de stichting op 3 februari 2022, vanuit de gezamenlijke overtuiging dat grondverwerving door de gemeente noodzakelijk is, uitgesproken invulling te willen geven aan hechtere vormen van samenwerking. Zij hebben de intentie alles te doen wat het onderhandelingsproces tussen gemeente en Unigolf kan bevorderen. Als betekenisvolle stap stelden de voorzitters een gezamenlijke verklaring op, waarin waardering wordt uitgesproken voor het feit dat gemeente en Unigolf weer aan tafel zitten. Zij spreken nadrukkelijke de wens uit dat beide partijen de Realisatieovereenkomst spoedig willen afronden. Opdat een duurzame en gedragen oplossing kan worden gevonden voor het behoud van een speelbare golfbaan en een oplossing voor het beheer van de openbare ruimte.

Opdat er nog jarenlang op en rondom het Flevo Golf Resort met veel (spel)plezier kan worden gewoond en gegolfd.