

Uitbreiding Schipsloot

*Onderzoek van de rekenkamercommissie
Weststellingwerf naar het bedrijventerrein
'Uitbreiding Schipsloot'*

November 2018

RKC

Weststellingwerf



gemeente
Weststellingwerf

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Weststellingwerf

Voorzitter Tiny Ruiter

Externe leden Barbara IJsselmuiden

Frans Haven

Secretaris Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl

Website: www.weststellingwerf.nl

Voorwoord

Besluitvorming over ‘Uitbreiding Schipsloot’ vond ruim tien jaar geleden plaats, toch is het onderwerp nog steeds actueel. Ondanks de economische groei is er voor de kavels die beschikbaar zijn op het bedrijventerrein ‘Uitbreiding Schipsloot’ immers nauwelijks belangstelling. De gemeente Weststellingwerf begon in 2009 met de uitbreiding van bedrijventerrein Schipsloot in Wolvega. In totaal is er 131.600 vierkante meter aan bedrijventerrein bij gekomen aan de Om den Noort. Op het moment dat de rekenkamercommissie dit rapport uitbrengt is het terrein nog nagenoeg leeg.

In 2014 heeft de toenmalige rekenkamercommissie het onderwerp ‘effectiviteit industrieterrein uitbreiding Schipsloot’ al op de shortlist geplaatst. Tijdens het jaarlijks overleg in 2015 en in 2016 met raadsfracties ter voorbereiding op het onderzoeksprogramma is dit onderwerp wederom als mogelijk onderzoeksonderwerp ingebracht. De raadsfracties vragen zich af of gemeentelijk beleid wel effectief en efficiënt is voor de invulling van bedrijventerrein ‘Uitbreiding Schipsloot’.

Het voor u liggende rapport neemt u mee in de periode 2007-2018. Het beschrijft uitgebreid wat in die periode door college van B&W en raad is besloten, wat er gedaan is én wat niet. De rekenkamercommissie geeft in het onderzoeksrapport antwoord op de vraag of het gemeentelijk beleid effectief en efficiënt is gebleken voor dit betreffende bedrijventerrein.

In het rapport treft u als eerste een samenvatting van onze bevindingen aan en de conclusies en aanbevelingen. Zoals te doen gebruikelijk maakt de bestuurlijke reactie van het college van B&W integraal onderdeel uit van het onderzoeksrapport. Het feitenrelaas en de onderzoeksbevindingen vindt u terug in de daarna volgende hoofdstukken.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau BEA dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking.

Onze dank gaat uiteraard ook uit naar ambtenaren en bestuurders van de gemeente Weststellingwerf die in het kader van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij de bedrijven die wij in het onderzoek hebben gehoord zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor het onderzoek.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie Weststellingwerf

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Conclusies en Aanbevelingen	8
1. Conclusies.....	8
2. Aanbevelingen	10
Bestuurlijke reactie van het college van B&W	11
Nawoord van de Rekenkamercommissie	12
1 Inleiding.....	13
1.1. Aanleiding	13
1.2 Afbakening van het onderzoek	14
1.3 Doel en vraagstelling.....	15
1.4 Onderzoeksverantwoording	16
2 Feitenrelaas en bevindingen	18
2.1 Voorbereiding besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot	18
2.1.1. Beleidsmatige onderbouwing, behoefteraming en positionering.....	18
2.1.2 Samenvatting bevindingen	26
2.3 Ontwikkeling behoefteramingen en uitgiftecijfers vanaf 2009	28
2.3.1 Ontwikkeling inzicht in behoefteraming en positionering	28
2.3.2 Ontwikkeling uitgifte bedrijventerrein provinciaal, regionaal en lokaal	32
2.3.3 Samenvatting bevindingen	36
2.4 Opstellen en tussentijds aanpassen van de grondexploitatie	37
2.4.1 Eerste grondexploitatie.....	38
2.4.2 Tussentijdse aanpassingen Grex	38
2.4.3 Samenvatting bevindingen	41
2.5 Rol van de gemeenteraad.....	42
2.5.1 Raadsbesluiten voor en na realisatie Uitbreiding Schipsloot.....	42
2.5.2 Betrokkenheid van de raad bij besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot.....	42
2.5.3 Betrokkenheid van de raad bij monitoring en bijsturing	44
2.5.4 Samenvatting bevindingen	45
2.6 Resultaten telefonisch bevragen geïnteresseerde bedrijven.....	46
2.6.1 Relevantie van ‘de lijst’ en opzet van telefonische enquête	46
2.6.2 Respons van bedrijven	47
2.6.3 Samenvatting bevindingen	48

2.7 Toetsing aan het normenkader	49
2.8 Beantwoording onderzoeksvragen.....	54
 Bijlage 1: overzicht gesprekspartners	 58
Bijlage 2: bronnen en literatuur	59

Samenvatting

De gemeenteraad van Weststellingwerf heeft 19 februari 2007 ingestemd met de grondexploitatie voor Uitbreiding Schipsloot en beschikbaarstelling van het benodigde krediet van circa € 7,0 miljoen. Op 19 november 2007 is vervolgens het bestemmingsplan ‘Uitbreiding Industrierrein Wolvega (Schipsloot)’ vastgesteld.

In het onderzoek hebben de volgende onderwerpen centraal gestaan:

- a. De onderbouwing van het besluit om Uitbreiding Schipsloot te ontwikkelen.
- b. De wijze waarop de gemeente heeft geacteerd na bouw- en woonrijp maken, met name op het punt van de sterk achterblijvende uitgifte.
- c. De door de gemeente opgestelde grondexploitatie en de daarin doorgevoerde aanpassingen.
- d. De wijze waarop de gemeenteraad is betrokken bij de besluitvorming.

Ad a. Onderbouwing besluit tot ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot

Met de ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot is niet alleen ingestemd door de gemeenteraad van Weststellingwerf. Ook de Provincie Fryslân heeft ingestemd met realisatie van het bedrijventerrein met het goedkeuringsbesluit van 27 mei 2008.

Het besluit van de gemeenteraad van Weststellingwerf tot het in exploitatie brengen van Uitbreiding Schipsloot is als volgt onderbouwd:

- De gemeente heeft geen eigen behoefteonderzoek verricht. Zij heeft de inzichten van de provincie op dit vlak toegepast en zich verder vooral gebaseerd op de uitgiftecijfers in de jaren vóór ingebruikname van Uitbreiding Schipsloot.
- De gemeente hanteerde wel een lijst van belangstellende bedrijven. Ten tijde van de besluitvorming in de gemeenteraad over grondexploitatie en bestemmingsplan stonden op deze lijst 50 tot 55 ondernemingen. De voor het onderzoek gevoerde gesprekken met betrokkenen vanuit de gemeente geven aanleiding voor de conclusie dat de interesse varieerde qua ‘hardheid’ en deels niet heel concreet was.
- De gemeente heeft bij het opstellen van het bestemmingsplan onderzoek gedaan naar de grondprijzen van vergelijkbare bedrijventerreinen elders in de regio en het daar gehanteerde prijsniveau per onderscheiden type bedrijfskavel.
- Ten tijde van de besluitvorming beschikte de gemeente niet over direct uitgeefbare grond. De inschatting van de gemeente was dat de vraag naar een meer productiegerichte bedrijfsomgeving zou toenemen.
- De opgestelde grondexploitatie sloot met een batig saldo, uitgaande van een looptijd van 10 jaar en met doorrekening van jaarlijks stijgende kosten en opbrengsten op basis van marktconforme verkoopprijzen.

Uit een voor het onderzoek belegde sessie met raadsleden, blijkt dat de sfeer ten tijde van de besluitvorming werd gedomineerd door de gedachte “we moeten er snel bij zijn”, anders moeten we straks “nee, verkopen”. De portefeuillehouder geeft aan dat de uitgifte van kavels op De Plantage erg snel loopt en dat er “daarom in Weststellingwerf behoefte is aan bedrijventerrein”. Hij

stelt vast dat er “in sommige plaatsen te veel bedrijventerreinen zijn, maar niet in Weststellingwerf”.

De Provincie Fryslân geeft in haar goedkeuringsbesluit van 27 mei 2008 aan dat “de netto voorraad van 28 ha op De Plantage en Schipsloot, dus exclusief een 2^e fase van onderhavig plan (i.c. ontwikkeling Uitbreiding Schipsloot), (ruim) voldoende is om de vraag in de komende tien jaar te bedienen, zelfs in geval van doortrekking van de historische uitgiftelijijn.” De provincie geeft voorts aan dat “voor zover nu te overzien een ontwikkeling van de 2^e fase binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 dus kwantitatief niet noodzakelijk is.” Toch gaat de provincie akkoord met de wijzigingsbevoegdheid van de gemeente voor fase 2 van Uitbreiding Schipsloot.

Uit het onderzoek blijkt dat de zich vanaf 2008 aftekenende conjuncturele omslag niet is voorzien. Wel waren er signalen dat er landelijk en ook in Friesland sprake was van een ruim aanbod aan bedrijventerreinen. De tot dan gunstige uitgiftecijfers waren in de discussie over ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot echter dominant. Realisatie van Uitbreiding Schipsloot werd, naast ontwikkeling van De Plantage, noodzakelijk geacht om ook aan bedrijven gericht op een productiegerichte omgeving plek te kunnen bieden.

Ad b. Wijze waarop de gemeente heeft geacteerd toen bleek dat uitgifte sterk achterbleef

Het handelen van de gemeente, toen na beschikbaar komen van Uitbreiding Schipsloot bleek dat de uitgifte achterbleef, kan als volgt worden samengevat:

- De gemeente is zowel ten tijde van de ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot als in de jaren daarna weinig actief geweest op het vlak van promotie en marketing. Recent c.q. in 2018 is besloten om structureel meer ambtelijke capaciteit in te zetten ten behoeve van bedrijfscontacten.
- De gemeente heeft kort na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan besloten de looptijd van de grondexploitatie te verlengen met 10 jaar (tot 2030 in plaats van 2020), met als argument de dan inmiddels voelbare economische crisis.
- In 2011 besluit de gemeente tot een beperkte herverkaveling van het gebied, zodanig dat een viertal kleine kavels van circa 1.100 m² wordt gecreëerd. Aanleiding hiervoor is dat de gemeente is gebleken dat er vanuit de markt vraag is naar kleinere kavels.
- In 2016 wordt een aanpassing van de te hanteren uitgifteprijs van grond doorgevoerd, waarbij met name de kavels voor wonen en werken in prijs worden verlaagd, indien men meer m² afneemt, om zo de belangstelling hiervoor op gang te brengen.
- Een belangrijk dossier betreft de verkoop in 2009 van een kavel aan een handels- en transportonderneming en vervolgens het terugkopen in 2016 van deze kavel. Na vestiging bleek dat het bedrijf zich ontwikkelde in een richting die minder binnen het profiel paste (uitbreiding van de activiteiten op het gebied van puinbreken), waardoor de uitstraling van het gehele terrein werd aangetast.

De gemeente heeft met beperkte aanpassingen in onder meer de uitgifteprijs en in de verkaveling geprobeerd in te spelen op de behoeften van bedrijven. Daarnaast is een als een knelpunt ervaren vestiging ongedaan gemaakt en is uiteindelijk besloten meer ambtelijke capaciteit in te zetten voor bedrijfscontacten.

Ad c. Grondexploitatie Uitbreiding Schipsloot en daarin doorgevoerde aanpassingen

Verschillende redenen, waaronder de achterblijvende uitgifte, noodzaakten de gemeente om de grondexploitatie op enkele momenten aan te passen. De belangrijkste aanpassingen betreffen de volgende:

- In 2009 wordt de grondexploitatie herzien, met name omdat de kosten van het bouw- en woonrijp maken lager uitvallen (€ 5,8 miljoen in plaats van € 7,0 miljoen). De aanbesteding resulteerde, waarschijnlijk mede vanwege de ingezette economische crisis, in lagere kosten. De opbrengsten worden niet aangepast. Het college licht toe dat er ondanks de ingezette economische teruggang “ruimte vraag is naar bedrijventerrein”. De gemeente gaat uit van een gemiddelde uitgifte van 1,01 ha per jaar.
De grondexploitatie sluit met een batig saldo van € 1,7 miljoen.
- In 2010 wordt de grondexploitatie aangepast vanwege de “stagnerende vraag naar bedrijfsterrein en kavels in de zone wonen/werken”. De aanpassing betreft een verlenging van de looptijd van 2020 naar 2030. De gemiddelde uitgifte per jaar waarmee gerekend wordt in de grondexploitatie daalt naar 0,6 ha per jaar.
Het batig saldo neemt af naar € 0,8 miljoen als gevolg van de door de langere looptijd oplopende rentelasten.
- In 2013 is de grondexploitatie aangepast vanwege het niet realiseren van een fietspad in het plangebied, waardoor de kosten afnamen.
- De laatste aanpassing van de grondexploitatie vindt plaats in 2017. Aanleiding hiervoor is dat de door de gemeente teruggekochte kavel weer beschikbaar is voor verkoop. Verder wordt de verkoopprijs van kavels voor wonen en werken verlaagd. Mede hierdoor ontstaat een negatief eindresultaat, zodat een voorziening van € 672.000 wordt getroffen.

In de tussenliggende jaren hebben zich minimale veranderingen voorgedaan. Dit naar aanleiding van de actualisaties die de gemeente jaarlijks uitvoert. Door de accountant wordt elk jaar gewezen op de achterblijvende uitgiftecijfers, maar verdere conclusies worden daar niet aan verbonden. Daarbij speelt mee dat tot 2017 sprake is van een batig saldo van de grondexploitatie.

Ad d. De wijze waarop de gemeenteraad is betrokken

Besluitvorming realisatie

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de gemeenteraad is betrokken bij de besluitvorming over de realisatie van Uitbreiding Schipsloot en hoe de raad daarna is betrokken bij de eventuele bijsturing, is naast uitgebreide deskresearch ook een informele sessie belegd met raadsleden, waarvan de meesten ook raadslid waren in de periode van besluitvorming over het bedrijventerrein. Uit deze sessie kan worden opgemaakt dat er tijdens het bestemmingsplantraject in de Raad weinig discussie is geweest over nut en noodzaak van het terrein Uitbreiding Schipsloot omdat het gezien werd als de uitvoering van hetgeen was beschreven in de gemeentelijke structuurvisie. Wel is in het voortraject onder andere discussie gevoerd over de locatie van het bedrijventerrein. Diverse raadsleden waren voorstander van een locatie langs de snelweg (i.p.v. de woonwijk Lindewijk). Ook is gesproken over de segmentering van Uitbreiding Schipsloot en De Plantage. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan is nauwelijks discussie geweest in de Raad. Dit mede omdat door het college werd aangegeven dat er veel geïnteresseerden waren (lijst van 60 geïnteresseerde bedrijven).

Terugkijkend op de besluitvorming, geven aanwezige raadsleden aan dat de sfeer bij de besluitvorming werd gedomineerd door de gedachte “we moeten er snel bij zijn”, anders moeten we straks “nee verkopen”. Daarnaast geeft men aan achteraf te vinden dat de raad te weinig echt actief is betrokken bij de besluitvorming en dat een adequate risicoanalyse ontbrak.

Vertrouwelijke werkvergadering

Reeds jaren wordt de Raad jaarlijks vertrouwelijk in een werkvergadering geïnformeerd over de ontwikkeling van de verschillende grondexploitaties. Vanaf 2014/2015 krijgt de exploitatie van Uitbreiding Schipsloot meer aandacht, daarvoor lag de nadruk op Lindewijk. Raadsleden geven aan dat een dergelijk overleg op zich een goede manier is om de gemeenteraad te betrekken bij de voortgang.

In de informele sessie geven de raadsleden aan dat door raadsleden meerdere keren vragen zijn gesteld aan het College van B&W over de achterblijvende uitgifte van bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot, onder andere over de vestiging van het grondverzetbedrijf vanwege de negatieve uitstraling van met name het puinbreken op de aantrekkelijkheid van het gehele bedrijventerrein.

Conclusies en Aanbevelingen

1. Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

“Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterreinen in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot”?”

Op basis van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken, de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het normenkader komen wij tot de volgende conclusies:

1. Na elf jaar was 93% van bedrijventerrein ‘Uitbreiding Schipsloot’ onverkocht

In 2007 gaf de gemeenteraad €7m krediet om bedrijventerrein ‘Uitbreiding Schipsloot’ van 12,9 hectare met 35 kavels te ontwikkelen. De gemeente baseerde dit besluit op CPB-cijfers maar onderzocht zelf vooraf niet de lokale behoefte in Wolvega. Elf jaar later, in augustus 2018 bleken drie kavels (0,9 hectare = 7%) verkocht, ondanks het vijfde jaar economische groei na de financiële en economische crisis.

2. ‘Uitbreiding Schipsloot’ was een besluit waarbij positieve argumenten werden overbelicht

De raad besloot in november 2007 tot de ontwikkeling van bedrijventerrein ‘Uitbreiding Schipsloot’. Positieve argumenten wogen hierbij zwaarder dan waarschuwingen. De opmerking van de Rijksuniversiteit Groningen dat de *concurrentiekracht* van Weststellingwerf door ruimtegebrek beperkt werd en het argument dat de ligging van Wolvega aan de A28 gunstig voor bedrijventerreinen was, telden zwaar. Ook de positieve exploitatie, waarbij alle grond vóór 2017 verkocht zou worden, de uitgiftecijfers in de jaren voor 2006 en een lijst met 50 potentiële geïnteresseerden wogen zwaar mee. Maar het argument van een raadslid dat het CBS een overschot aan bedrijventerreinen in Friesland zag, de Provincie die waarschuwt dat de behoefte aan terreinen “kleiner is dan tot dan toe gedacht”, dat de beschikbare grond voldoende is tot 2020 en dat Schipsloot “... over de uiteindelijke behoefte heen zou kunnen reiken” krijgen in de afweging van college en raad weinig gewicht.

3. De beslissing om ‘Uitbreiding Schipsloot’ in één keer aan te leggen was optimistisch

Nadat het college de raad overtuigt en die ‘Uitbreiding Schipsloot’ goedkeurt, antwoordt de Provincie Friesland in 2008: *“een ontwikkeling van het 2^e fase binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 dus kwantitatief niet noodzakelijk zijn”*. De Provincie houdt het plan echter niet tegen. In 2008 begon de economische crisis en deze is in 2009 volop zichtbaar: huizenprijzen dalen en de werkloosheid stijgt. Ook verkoopt de gemeente tot op dat moment, ondanks de lijst van 50 geïnteresseerden, geen enkele kavel. Maar de bedenkingen van de Provincie, de snel om zich heen grijpende economische crisis en het gebrek aan kopers is voor college en raad geen reden om het bouwrijp-maken uit te stellen. Raad en college besluiten om alle 35 kavels in één keer aan te leggen, vanwege aanzienlijke kostenvoordelen. Het debat in de raad refereert wel

aan de crisis, het bleek echter geen reden tot een pas op de plaats of een gefaseerde uitvoering. Elf jaar later is het terrein nog voor meer dan 90% leeg.

4. Na de aanleg van 'Uitbreiding Schipsloot' schoot de marketing door de gemeente tekort

Ondanks een lijst van 50 belangstellenden, die later tot 77 bedrijven groeide lukte het de gemeente niet om meer dan drie kavels in elf jaar te verkopen. Ambtenaren waarschuwen voor en na de aanleg van de terreinen dat de geringe middelen om deze op de markt te brengen, met het slechte imago van Wolvega bij ondernemers buiten de gemeente heeft, de verkoop zullen hinderen. De gemeente deed desondanks weinig moeite de geïnteresseerden te benaderen en wie langskwam op het gemeentehuis trof daar ambtenaren met "een weinig flexibele houding". De gemeente had onvoldoende mensen om 'Uitbreiding Schipsloot' actief te verkopen. Uit een steekproef onder de bedrijven op de lijst bleek dat van de geïnterviewde bedrijven er niet één naar 'Uitbreiding Schipsloot' verhuisde. Reden: de prijs van de kavels, uitbreiding op de eigen locatie of een ander bedrijventerrein in Wolvega. Ook de weinig actieve houding van de gemeente werd genoemd. Tot aan 2018 schoten de activiteiten om bedrijven te werven te kort. Enkele bezoeken aan de ondernemersvereniging bleken onvoldoende.

5. De realisatie van 'Uitbreiding Schipsloot' verliep ordelijk maar had een ongewenst resultaat

De realisatie van 'Uitbreiding Schipsloot' verliep rechtmatig en de processen zijn correct uitgevoerd. In de gemeenteraad is gedebatteerd en stukken zijn op tijd verstuurd. Vanuit de positieve verwachtingen was het ineens bouwrijp maken doelmatig en de aanleg van het terrein begrijpelijk. De waardering van Schipsloot in de jaarrekening was de afgelopen elf jaar conform de voorschriften, inclusief een voorziening. In het gehele proces van planvorming tot en met realisatie zijn in dit onderzoek geen onregelmatigheden gebleken. Niettemin behoedt een correct verlopen proces niet voor een negatief resultaat.

Het antwoord op de onderzoeksvraag: *'Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterreinen in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot?'* en daarmee de hoofdconclusie van de rekenkamercommissie luidt:

Het beleid van de gemeente leidde niet tot het gewenste resultaat

Omdat de gemeente optimistisch bij de planvorming en uitvoering van Schipsloot was, zonder waarschuwingen voldoende mee te wegen, daarna weinig aan marketing te doen en zich inflexibel naar ondernemers over kavels en prijs opstelde, viel -in de crisis, maar ook in de vijf jaar nadien- het uiteindelijke resultaat voor Weststellingwerf negatief uit. Elf jaar lang werd vijf miljoen geïnvesteerd in een bedrijventerrein waarvan nu 7% is verkocht.

2. Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Weststellingwerf:

1. Vraag het college de raad een voorstel voor te leggen waarmee in de toekomst evenwichtige investeringsvoorstellen worden ontwikkeld en gemonitord.

Daarbij kan gedacht worden aan:

- Investerings in activa die vele jaren meegaan en groter zijn dan €1mln.
- Naast het meest waarschijnlijke scenario ook een negatief scenario en een optimistisch scenario opnemen.
- Alle positieve en negatieve argumenten noemen en per stuk een waarschijnlijkheid aangeven tussen de 0 - 100%.
- Een risico-paragraaf toevoegen.
- Bij investeringen meer dan €5mln, buiten de gemeente een second opinion vragen op de afweging en de risico's.
- de raad informeren over het investeringsvoorstel met de eventuele second opinion, alvorens een raadsbesluit over de investering gevraagd wordt
- Bij raadsbesluit overwegen of de Raad een tijdelijke investeringscommissie instelt voor het project.

2. Vraag het college elk jaar over de voortgang van projecten die meerdere jaren duren te rapporteren aan de raad of raadscommissie en opties te presenteren om in te grijpen of bij te sturen wanneer de doelstellingen naar verwachting niet gehaald worden.

3. Geef het college de opdracht om te investeren in marketing en communicatie:

- a. Begin een groot project altijd met een gedegen onderzoek naar de vraag in de gemeente en baseer daar een marketing- en communicatieplan op.
- b. Geef het college opdracht personeel en geld vrij te maken om actief bedrijven te bezoeken in de gemeente om na te gaan of de gemeente ze van dienst kan zijn.¹
- c. Vraag hierbij naar een plan waarbij de gemeente het initiatief neemt om alle bedrijven in de gemeente eens per twee jaar met deze vraag *in persona* te benaderen.
- d. Laat het college hierover de raad jaarlijks informeren. De rapportage bevat naast een overzicht van de verkochte kavels ook een samenvatting van de opmerkingen van de bezochte ondernemers.
- e. Vraag het bestuur van de ondernemersvereniging bij de jaarlijkse bespreking van de rapportage in de commissie aanwezig te zijn, te reageren en mee te denken met raad en college.

4. Spreek met het college af dat u over één jaar geïnformeerd wordt over de uitvoering van de aanbevelingen.

¹ De RKC heeft begrepen dat de gemeente dit punt inmiddels heeft opgepakt.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W



Rekenkamercommissie Weststellingwerf
T.a.v. mevr. T. Ruiter, voorzitter
p/a: email rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega
Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega
Telefoon
140561
Fax
(0561) 61 36 06
Internet
www.weststellingwerf.nl
E-mail
info@weststellingwerf.nl

Wolvega, 19 november 2018

Referentienummer: 2018-064880/u

Behandeld door: dhr. R. de Jong, 0561 691 217

Onderwerp: bestuurlijke reactie n.a.v. rapport 'Uitbreiding Schipsloot'

Geachte commissie,

Met deze brief ontvangt u de bestuurlijke reactie van ons college op uw concept rapport bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot.

Algemeen

Ter voorbereiding op deze bestuurlijk reactie is gebruik gemaakt van uw aanbod om in een gesprek uw conclusies en uw aanbevelingen nader toegelicht te krijgen. Dit gesprek heeft op 6 november jl. plaatsgevonden en van onze kant hebben wij deze (nieuwe) werkwijze op prijs gesteld.

Onze algemene afdrank van de rapportage is, dat de toonzetting van met name uw conclusies tendentius over komt. Dat komt vooral, omdat de samenhang met de gelijktijdige exploitatie van andere bedrijventerreinen, zoals Plantage, Schipsloot Noordwest en de revitalisering van het oude industrieterrein, ontbreekt. Wij hebben het gevoel dat daardoor de kwaliteit en objectiviteit van het onderzoek niet volledig tot z'n recht komt. Uw rapportage leidt in dat opzicht tot een onevenwichtig beeld. Sec gekeken naar het bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot' klopt de feitelijke informatie over de grondverkoop. Wij realiseren ons dat uw opdracht zich beperkt tot enkel dit exploitatiegebied, maar uw onafhankelijke positie staat niet in de weg om uw onderzoek in het perspectief van alle bedrijventerreinen te plaatsen.

Voorts missen wij in de samenhang der dingen, dat de ligging van dit bedrijventerrein (binnenzijde rondweg Om den Noort) zowel voor de aankoop, bouwrijp maken en exploitatie als één blok in ontwikkeling moest worden genomen. Met andere woorden een gefaseerd proces van aankoop, bouwrijp maken en exploitatie was geen optie.

Desalniettemin is het goed dat deze rapportage er ligt, omdat het aanleiding geeft, om met de kennis van nu, verbeteringen voor de toekomstige politiek/bestuurlijke besluiten te nemen op dit onderwerp. Daarvoor biedt uw rapport in onze ogen voldoende aanknopingspunten.

Conclusies

Ten aanzien van conclusie 1 lijkt de prestatie op 'Uitbreiding Schipsloot', zeker in relatie tot de centrale onderzoeksvraag, maatgevend voor de prestatie op alle industrieterreinen.

Anders dan de onderzoekers constateren, is de totale verkoop van bedrijfsterreinen in onze gemeente, afgemeten tegen vergelijkbare andere gemeenten in Fryslân niet significant lager. Min of meer gelijktijdig heeft de revitalisering van bedrijventerrein Schipsloot plaatsgevonden. Daarnaast is, in dezelfde periode waarover uw onderzoek zich uitstrekt, bedrijventerrein De Plantage en Schipsloot Noordwest in ontwikkeling genomen. Wij realiseren ons dat het voorhanden hebben van een breed en gevarieerd aanbod bedrijfskavels tevens leidt tot interne, onderlinge concurrentie met de exploitatie

van het plangebied 'Uitbreiding Schipsloot'. Juist vanwege het brede assortiment heeft onze gemeente enkele keren onder leiding van de NOM kunnen meedingen naar de vestiging van nieuwe, grote bedrijven.

Er zijn ook bedrijven die, als gevolg van de crisis, de keuze hebben gemaakt te investeren op hun bestaande locatie.

Bezien in het licht van het totale areaal bedrijventerrein in die periode, is ruim 3 hectare aan grondverkoop en bebouwing op de overige bedrijventerreinen gerealiseerd. Daarnaast is nog zeker 1 ha nieuwe bedrijfsbebouwing toegevoegd op het bestaande bedrijventerrein Schipsloot.

Wij zijn ermee ingenomen dat inmiddels het na-ijleffect van de crisis ook in onze gemeente zichtbaar is. Inderdaad, later dan elders in het land, maar actueel is dat nu 1,6 hectare grond binnen dit exploitatiegebied 'Uitbreiding Schipsloot' het afgelopen jaar is verkocht. Op dit moment loopt er nog een viertal leads.

Wij kunnen ons vinden in conclusie 2 die wij als volgt interpreteren: in tijden waarin "de bomen tot hoog in de hemel lijken te groeien" overstemt het positivisme de kritische vraag en houding. Daarin is overigens onze gemeente niet uniek; op tal van plaatsen in Nederland heeft dit zich zo afgespeeld.

Op het gestelde zoals verwoord onder 4, delen wij uw conclusie over een weinig flexibele houding niet. Zo zijn er voldoende voorbeelden waarin de gemeente heeft laten zien maatwerk te bieden. Klachten daarover zijn aan ons niet bekend gemaakt.

Uw opmerkingen over achterblijvende acquisitie kunnen wij plaatsen. Daarover is overigens een bewuste bestuurlijke keuze gemaakt. De noodzakelijke bezuinigingen op de totale gemeentelijke begroting hebben in de periode van crisis ertoe geleid om ambtelijke capaciteit te schrappen op specifiek bedrijvencontacten en acquisitie. Voor de exploitatie van dit bedrijventerrein gunstig omdat minder kosten zijn gemaakt. Een causaal verband tussen acquisitie en hogere verkoop van bedrijfsterrein is overigens nooit te leggen. Terecht meldt uw rapport dat vanaf 2018 weer meer bestuurlijke en ambtelijke capaciteit wordt ingezet op dit taakveld.

Met betrekking tot uw aanbevelingen het volgende.

1. In de context van onze reactie, vinden wij de aanbevelingen op de omvang en de inhoud aan de zware kant.
2. Zoals gezegd kunnen wij ons vinden in uw conclusie 2. In dat licht lezen wij uw aanbevelingen ook als een oproep, om bij majeure investeringen voldoende garanties in te bouwen en te zorgen voor een transparante en objectieve discussie.
3. Ten aanzien van de drempel voor investeringstrajecten waarvoor u een aangepaste procesgang voorstelt aan de raad, adviseren wij de limiet te leggen op investeringen vanaf € 5 miljoen.
4. Zoals gebruikelijk verantwoordt ons college zich over het gevoerde beleid aan de raad middels de planning- en control documenten. Daarnaast wordt jaarlijks met de raad specifiek stilgestaan in een werkvergadering over de lopende grondexploitaties.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Weststellingwerf,

de secretaris,

de burgemeester.

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie vindt het jammer dat het college het woord "tendentieus" gebruikt in zijn reactie.

Over de inhoudelijke reacties van het college op de conclusies willen wij slechts opmerken dat:

- een overweging om te faseren bij aankopen en bouwrijp maken had wel in de rede gelegen, mede gezien eerdere discussies inzake overaanbod aan bedrijventerreinen
- van concurrentie geen sprake zou moeten zijn omdat Uitbreiding Schipsloot complementair zou zijn aan de andere bedrijventerreinen;
- uitgiftecijfers van de gemeente als geheel in het perspectief geplaatst zijn van Friesland als van de regio Zuidoost-Friesland
- uit de enquête bleek dat het aantal ondernemers dat aangaf de gemeente te hebben ervaren als weinig actief, meedenkend en flexibel, groter was dan het aantal ondernemers dat op deze punten positief was.

1 Inleiding

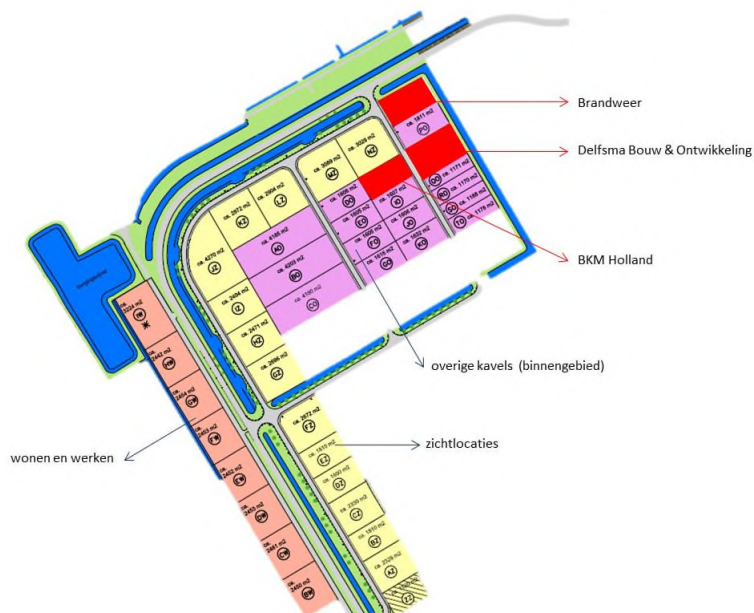
1.1. Aanleiding

De gemeenteraad van Weststellingwerf heeft in februari 2007 een krediet van circa € 7,0 miljoen ter beschikking gesteld voor het in exploitatie brengen van bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot' (fase 1 en 2). De grondexploitatie sluit met een positief resultaat van € 691.682. In de grondexploitatie wordt uitgegaan van een omvang van het bedrijventerrein van 12,9 hectare netto, dat drie soorten kavels biedt:

- Zichtlocaties ten behoeve van wonen en werken ten westen van de Om den Noort (verkoopprijs € 125 per m² exclusief btw).
- Zichtlocaties ten oosten van de Om den Noort (verkoopprijs € 67,50 per m² excl. btw).
- In het binnengebied kavels voor € 40 per m² excl. btw.

De verwachting is op dat moment dat alle 35 kavels worden verkocht in de periode van 2008 t/m 2016, waarbij de kavels voor wonen en werken worden verkocht vóór 2011.

De situatie begin 2018² is anders. Op dat moment zijn er drie kavels verkocht (samen 0,94 hectare). De eerste kavel is werd in 2009 verkocht aan een handels- en transportonderneming. In 2010 zijn twee verkopen gerealiseerd: aan (1) een producent van kaasplanken en (2) sociale werkvoorziening. In 2011 volgde een verkoop een bouwbedrijf.



² Recent vond een verkoop plaats aan een autobedrijf, een bouwbedrijf, een houtconstructiebedrijf en een camperombouwbedrijf

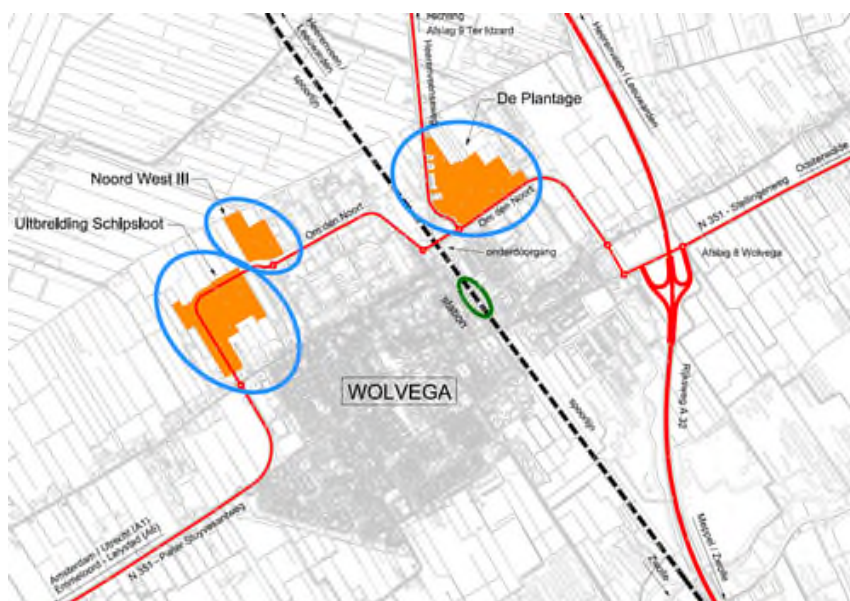
In 2009 werd een kavel in het binnengebied verkocht aan een lokale handels- en transportonderneming. Eén van de activiteiten van dit bedrijf, namelijk puinbreken, ontwikkelde zich sterk waardoor het bedrijf minder paste in de gewenste uitstraling van Uitbreiding Schipsloot. De kavel is mede daarom in 2016 door de gemeente teruggekocht.

Per saldo is er begin 2018 nog maar een klein deel van de beschikbare kavels verkocht. Het gaat in totaal om nog geen 10 procent van het uitgeefbare oppervlak. De tegenvallende uitgifte was voor de Rekenkamercommissie Weststellingwerf (hierna: de RKC) aanleiding om in de tweede helft van 2017 een vooronderzoek uit te voeren om te verkennen of een meer diepgaand onderzoek zinvol is waarna zij in de eerste helft van 2018 besluit onderzoek te laten uitvoeren naar de effectiviteit van het gemeentelijke beleid ten aanzien van bedrijventerreinen, toegespitst op 'Uitbreiding Schipsloot'.

Het vooronderzoek is mede uitgevoerd omdat de RKC vanuit de gemeenteraad signalen had ontvangen dat er vragen leefden over de achterblijvende gronduitgifte. Tijdens het jaarlijks overleg met raadsfracties op 12 september 2016 ter voorbereiding op het onderzoeksprogramma voor 2017 kwam het onderwerp aan de orde. Ook in 2015 is dit onderwerp bij de huidige RKC al als mogelijk onderzoeksonderwerp ingebracht. Het verkoopbeleid bleek voor de Raad niet duidelijk en men constateerde langdurig braakliggende kavels. De Raad heeft vragen over de effectiviteit van het gemeentelijke beleid en is geïnteresseerd in de oorzaken van de achterblijvende gronduitgifte op 'Uitbreiding Schipsloot'.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het bedrijventerrein 'Uitbreiding Schipsloot', dat één van de drie grote bedrijventerreinen is in de kern Wolvega van de gemeente Weststellingwerf met uitgeefbare grond. Het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot is gelegen aan de westzijde van de kern Wolvega.



De andere voor het onderzoek meest relevante bedrijventerreinen in Wolvega zijn bedrijventerrein Noord West III, dat kan worden gezien als een afronding van het ‘oude’ bedrijventerrein Schipsloot, en het in dezelfde periode als Uitbreiding Schipsloot ontwikkelde bedrijventerrein De Plantage. De meeste uitgeefbare hectares zijn gelegen op bedrijventerrein De Plantage, gevolgd door Uitbreiding Schipsloot.

De maximale milieucategorie die is toegestaan op Uitbreiding Schipsloot, is categorie 3. Het terrein wordt aangeduid als bestemd voor no-nonsense bedrijven, is een gemengd bedrijventerrein gericht op het lokale en regionale midden- en kleinbedrijf. De kavelgrootte varieert van circa 1.170 m² tot ruim 4.200 m². Dit betreft een indicatieve verkaveling, maatwerk is wellicht mogelijk. De voor Uitbreiding Schipsloot en De Plantage door de gemeente gekozen profileringen zijn afwijkend en aanvullend. De Plantage richt zich op dienstverlenende bedrijven en bedrijven in logistiek en Uitbreiding Schipsloot op productiegerichte MKB-bedrijven en de combinatie van wonen en werken.

De focus van het onderzoek ligt op het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot en de primaire insteek van het onderzoek voor de RKC Weststellingwerf betreft de vraag waarom de uitgifte van kavels op dit bedrijventerrein lange tijd sterk achterblijft bij de verwachtingen.

Van belang is verder dat het onderzoek betrekking heeft op de periode vanaf vaststelling van het bestemmingsplan “Uitbreiding industrieterrein Wolvega (Schipsloot)” in 2007. De onderzoeksperiode is dus 2007-heden. Waar nodig wordt deze periode wel in het perspectief geplaatst van de jaren daarvoor.

1.3 Doel en vraagstelling

De door de RKC Weststellingwerf voor het onderzoek geformuleerde doelen luiden als volgt:

1. In beeld brengen wat de oorzaak is voor de zeer beperkte belangstelling en invulling van bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot”.
2. Beantwoorden van de vraag welke risico’s de gevoerde grondexploitatie met zich meebrengt.
3. In het verlengde van het eerste doel inzicht krijgen in de mogelijkheden de resultaten van bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot” te verbeteren.

Deze onderzoeksdoelen zijn door de RKC Weststellingwerf uitgewerkt in een centrale vraagstelling voor het onderzoek en daarop aansluitende operationele onderzoeksvragen.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

“Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterreinen in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot”?”

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Is het beleid voor industrieterreinen in het geval van “Uitbreiding Schipsloot” rechtmatig, effectief en efficiënt opgesteld en uitgevoerd?
2. Kan worden aangetoond waardoor de vraag naar industriegrond zo lang zo laag is geweest? Hoe verhoudt dit zich tot de berekeningen bij aanvang van het project?
3. Zijn de prognoses voor de berekeningen in de jaarrekeningen realistisch, goed en specifiek onderbouwd?
4. Beheerst de gemeente de financiële risico's van Uitbreiding Schipsloot?
5. Is de gemeenteraad gedurende de planvorming, besluitvorming en uitvoering van Uitbreiding Schipsloot tijdig, accuraat en volledig geïnformeerd?

Met deze uitwerking kent het onderzoek twee hoofdelementen, respectievelijk gericht op een evaluatie van het gevoerde beleid en een toetsing van de in de grondexploitatie opgenomen uitgangspunten inclusief de daaruit voortkomende financiële risico's. In aanvulling op deze twee hoofdelementen vraagt de RKC aandacht voor de rol van de gemeenteraad op dit dossier, met name vanuit de vraag of de gemeenteraad voldoende in staat is gesteld haar kaderstellende en controlerende rollen uit te voeren.

Van belang is verder dat het onderzoek betrekking heeft op de periode vanaf vaststelling van het bestemmingsplan “Uitbreiding industrieterrein Wolvega (Schipsloot)” in 2007. De onderzoeksperiode is dus 2007-heden, waar nodig in het perspectief geplaatst van de jaren daarvoor. Wel is ook gekeken naar de onderbouwing van het bestemmingsplan. Vooral de onderbouwing van de aannames betreffende het uitgifte tempo, de grondprijs en de kosten zijn onderzocht omdat zij in belangrijke mate de basis vormen van de grondexploitatie en relevant zijn voor dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouder en ambtelijk betrokkenen. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau BEA (Bureau voor Economische Argumentatie).

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Weststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie d.d 26 september 2018). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

De belangrijkste onderzoeksactiviteiten van het onderzoeksbureau betreffen:

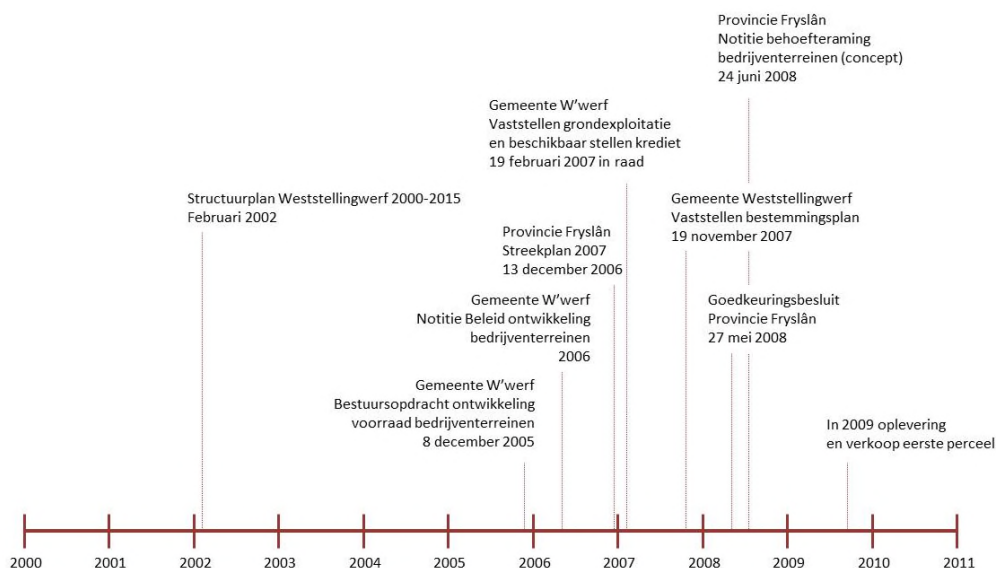
- Deskresearch gericht op onder meer:
 - beleidsdocumenten van gemeente en provincie
 - raadsbesluiten en verslagen van relevante raadsvergaderingen
 - grondexploitaties van 2007 tot heden
 - planning en control-documenten van de gemeente
- Interviews met meest betrokken ambtenaren en bestuurder van de gemeente Weststellingwerf en met relevante externe betrokkenen zoals de Provincie Fryslân, de lokale ondernemersvereniging (CCW) en de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM).
- Een informele sessie met raadsleden gericht op het inventariseren van de aspecten die belangrijk worden gevonden ten aanzien van Uitbreiding Schipsloot en welke beelden zij hebben over de wijze waarop de raad betrokken is geweest bij dit bedrijventerrein
- Bezoek aan Uitbreiding Schipsloot en overige relevante bedrijventerreinen in Wolvega
- Analyse, zowel terugkijkend (verklaring achterblijvende uitgifte) en vooruitkijkend (in de vorm van een analyse van de potentie van Uitbreiding Schipsloot en het formuleren van aanbevelingen)
- Om meer inzicht te krijgen in de mate van interesse van de ondernemingen is een beknopte telefonische enquête uitgevoerd onder ondernemingen die in de periode medio 2005 tot en met 2007 interesse hebben getoond volgens de lijst van geïnteresseerden zoals aangeleverd door de gemeente Weststellingwerf

Een gesprek met één of meer accountants, die in de relevante periode de controle uitvoerden voor de gemeente Weststellingwerf, heeft niet plaatsgevonden. Bepalend daarbij is geweest dat de accountant in de regel niet kan en zal afwijken van hetgeen in de jaarlijkse accountantsverslagen is opgenomen.

2 Feitenrelaas en bevindingen

2.1 Voorbereiding besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot

Navolgend worden de belangrijkste momenten in de voorbereiding van en besluitvorming over realisatie van Uitbreiding Schipsloot beknopt toegelicht, met focus op de meest relevante documenten van de gemeente Weststellingwerf en de provincie Fryslân. Het overzicht heeft betrekking op de periode tot het bouw- en woonrijp maken en het verkopen van het eerste perceel in 2009:



De uiteindelijke besluitvorming door de gemeenteraad in 2007, in de vorm van vaststellen van grondexploitatie en beschikbaar stellen van krediet in februari en vaststellen van het bestemmingsplan in november, vindt plaats binnen de ruimtelijke kaders van het in 2002 opgestelde Structuurplan van de gemeente en het Streekplan 2007 van de provincie.

2.1.1. Beleidsmatige onderbouwing, behoefteaming en positionering

Ruimtelijk-economisch perspectief

De onderbouwing van het structuurplan wordt onder andere gevormd door een onderzoek van de Wetenschapswinkel Economie van de Rijksuniversiteit van Groningen. Zij heeft in opdracht van de gemeente een ruimtelijk-economisch onderzoek verricht, dat in 1999 onder de titel “De concurrentiekracht van Weststellingwerf; een economisch-ruimtelijk perspectief” is gepubliceerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn mede gebaseerd op een enquête onder de reeds in de gemeente gevestigde bedrijven. Geconcludeerd wordt dat er goede kansen aanwezig zijn voor

industrie, bouw, handel en vooral zakelijke dienstverlening en dat veel van de huidige ondernemers in de gemeente kampen met ruimtegebrek.

Structuurplan Weststellingwerf 2000-2015

In het structuurplan, dat in februari 2002 door de gemeenteraad is vastgesteld en wat het ruimtelijke kader vormt voor het bestemmingsplan “uitbreiding industrieterrein Wolvega (Schipsloot)”, is aangegeven dat de ruimtelijke en economische ontwikkelingsmogelijkheden in Weststellingwerf, met name in de Oostflank van Wolvega, onder andere worden bepaald door de ligging ten opzichte van de belangrijke economische ontwikkelingszones in het noorden van Nederland. De A32 wordt getypeerd als een cruciale ‘verbindingsader’ tussen twee hoofdverkeersroutes vanuit de Randstad naar Noord-Nederland en Noord-Duitsland: de A28 (Amersfoort - Groningen) en de A6/A7. Daarmee ligt de kern Wolvega niet aan een van deze ‘economische corridors’, maar is er wel mee verbonden.

In het structuurplan wordt gesteld dat het logisch is dat met name de Oostflank van Wolvega, gelegen tussen de A32 en het NS-station, met de regionale oost-west wegverbinding door de gemeente als centrale ontsluiting, beschouwd wordt als het toekomstige economische brandpunt van de gemeente. De gemeente heeft ervoor gekozen om tevens ruimte te bieden aan bedrijven uit de eigen gemeente of regio die een locatie zoeken met meer ontwikkelingsmogelijkheden dan ze nu hebben. In dat kader wordt gestreefd naar een flexibel en divers aanbod van vestigingsmogelijkheden in Wolvega, die aan deze kwaliteitseisen voldoen. Geen concurrentie op prijs, maar op kwaliteit, zo is het voornemen van de gemeente zoals verwoord in het structuurplan.

Bestuursopdracht

Enkele jaren later, in 2005, wordt de aanzet gegeven voor onder meer de ontwikkeling van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot, in de vorm van een bestuursopdracht ‘ontwikkeling voorraad bedrijventerreinen’ (d.d. 8 december 2005). In de periode tot juli 2006 vormen bestuur en ambtelijke organisatie nadere opvattingen over hoe de ontwikkeling van de bedrijventerreinvoorraad vorm kan krijgen:

Document of overleg	Beknopte toelichting
Bestuurlijk-ambtelijk overleg d.d. 6 december 2005	In het overleg wordt gediscussieerd over de beschikbaarheid van bedrijventerreinen in de gemeente Weststellingwerf. Het overleg vormt de basis voor een notitie waarin de volgende onderwerpen aan de orde komen: 1. Notitie bestaand beleid. 2. Strategie en sturing op de vraag. 3. Notitie om te komen tot grondexploitatie. Als opleverdatum van deze notitie is eerst 1 februari 2006 en later 1 maart 2006 aangehouden. Deze data zijn niet gehaald.
16 mei 2006	Op 16 mei 2006 besluit B&W het inmiddels beschikbare document niet te bespreken omdat eerst de opmerkingen van de portefeuillehouder EZ moeten worden ingebracht. Verder wordt

	afgesproken nogmaals bestuurlijk-ambtelijk overleg te hebben (dit vindt plaats in de vorm van het beleidsoverleg RO en het beleidsoverleg EZ).
9 juni 2006, Brief van provincie met Advies artikel 10 Bro over voorontwerp bestemmingsplan Schipsloot	Brief van provincie Fryslân met instemming wat betreft voorgestelde bestemming en fasering.
Advies aan B&W, 30 juni 2006, met als bijlage onder andere bijlage B "Overzichtstekening fasering Uitbreiding Bedrijventerrein Schipsloot Wolvega".	Gevraagd besluit is instemming met de vastlegging van het huidige beleid en voorgenomen advies inzake de ontwikkeling van bedrijventerreinen (vastgelegd in de notitie 'Beleid ontwikkeling bedrijventerreinen'). In het bestuurlijk-ambtelijk overleg na 16 maart 2006 is discussie gevoerd welk deel van het volledige (binnen-)gebied tussen Om den Noort en Oppers als bedrijventerrein moet worden ontwikkeld en in de exploitatieopzet moet worden meegenomen. Voorgesteld wordt om de fasering te wijzigen (o.a. vanwege hogere kosten, lagere opbrengsten, langere doorlooptijd van de verkoop). Het (ontwerp) bestemmingsplan Uitbreiding Industrierrein Schipsloot en de fasering zijn in procedure en ambtelijk door de provincie van commentaar voorzien. Een (nieuwe) exploitatieberekening en inrichtingstekening van het nieuw te ontwikkelen industriegebied wordt uiterlijk op 1 oktober 2006 aan het College aangeboden.
11 juli 2006	Notitie "Beleid ontwikkeling Bedrijventerreinen" wordt inclusief aanbevelingen en tijdspad vastgesteld door B&W.

Notitie Beleid ontwikkeling bedrijventerrein (gemeente)

In deze (ambtelijke) notitie uit 2006 die door het College van B&W op 30 juni 2006 is vastgesteld, wordt door ambtenaren van de gemeente Weststellingwerf aangegeven dat het aantal arbeidsplaatsen af is genomen in de periode 2000-2004. Als een van de oorzaken wordt genoemd het negatieve imago van de gemeente bij ondernemend Noord-Nederland. Als positief signaal wordt gewezen op de aantrekkende economie en de inhaalslag die het noorden aan het plegen is: *"Naar verwachting zal de werkgelegenheid hier sneller groeien dan landelijk"*. Aangegeven wordt dat er nog voldoende bedrijfsgrond voorhanden is mede omdat de ontwikkeling van De Plantage op stapel staat, waardoor het aankopen van de gronden in het gebied Schipsloot niet aan de orde is. De voorgaande 7 jaren (1999 t/m 2005) is gemiddeld 2,3 hectare uitgegeven (= verkocht³). Indien ook de bij de gemeente bekende verkopen door private partijen worden meegenomen, komt de gemiddelde uitgifte uit op 2,8 hectare.

³ Omdat de gemeente Weststellingwerf geen bedrijfsterrein in erfpacht uitgeeft, staat uitgifte gelijk aan verkoop van grond.

De ambtenaren schrijven in deze notitie dat er een weinig actief beleid is met betrekking tot het aanbieden van de producten, waaronder de bedrijventerreinen. Er zijn geen advertentiebudgetten en andere middelen om (pro)actief de markt te benaderen. In incidentele situaties wordt ad-hoc gereageerd op een signaal, zo wordt aangegeven.

Streekplan 2007

Een tweede belangrijk ruimtelijk kaderdocument voor de ontwikkeling van bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot, betreft het streekplan van de provincie Fryslân⁴. In het toen vigerende streekplan van de provincie staat dat in vergelijking met eerdere prognoses vooral de ruimtebehoefte voor wonen en werken beperkter is. “Desondanks gaat het (in de periode t/m 2015) nog steeds om aanzienlijke oppervlakten”, zo wordt geconstateerd.

Vermeld wordt dat de uitgifte van bedrijventerreinen tussen 1994 en 2004 gemiddeld 94 hectare per jaar bedroeg en dat dit bijna twee keer zo veel is als in 1994 werd voorzien. Doortrekking van de trend betekent, aldus de provincie, dat er tot 2015 in totaal ongeveer 1.050 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen zal worden uitgegeven. Geconstateerd wordt dat dit een hoog scenario is aangezien het uitgiftepatroon vanaf 2001 is teruggelopen. Bij een laag scenario zal de uitgifte 700 hectare bedragen, aldus de provincie. De provincie is voorstander van het aanhouden van een ijzeren voorraad voor de gehele provincie van 300 ha⁵. Dit is de voorraad bedrijventerrein die de provincie terstond uitgeefbaar wil hebben om zo altijd aan de vraag vanuit bedrijven te kunnen voldoen. De provincie gaat voor berekening van de omvang van deze ijzeren voorraad uit van ongeveer 3,5 maal de gemiddelde jaarlijkse uitgifte. Hierdoor komt de totale behoefte aan nieuw bedrijventerrein in de periode 2005-2015 uit op maximaal 1.350 ha.

Wolvega is in het streekplan aangeduid als een van de Regionale Centra. Deze regionale centra zijn belangrijke dragers van voorzieningen, bovenlokale bedrijvigheid en werkgelegenheid en van dienstverlening op het platteland. De provincie zet in op bundeling en concentratie van wonen en werken in deze centra. Hiervoor is het van belang dat bestaande bedrijventerreinen ‘op kwaliteit worden gehouden’ en nieuwe, goed bereikbare bedrijventerreinen ‘op voorraad worden aangelegd’, zodat een wervend vestigingsmilieu voor (boven)lokale en regionale bedrijven aanwezig is.

Regionale centra hebben een opvangtaak voor diverse categorieën (zeer) kleine tot middelgrote bedrijven met een bijbehorende mogelijkheid voor bedrijventerrein op voorraad. Passend bij de aard en schaal van regionale centra richten de opvangmogelijkheden zich op bedrijven in het lichte en modern-gemengde segment. Een gepaste voorraad van bedrijventerrein bij de regionale centra is van belang om adequaat en tijdig op de behoeften van bedrijven in te kunnen spelen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Primair is er ruimte voor bedrijven in de milieucategorieën 1 t/m 4 (en in een enkel geval ook 5), met een kavelgrootte van maximaal 1 hectare. Geconstateerd wordt dat er in Wolvega voor bedrijven voldoende ruimte aanwezig is met de geplande uitbreiding van het bedrijventerrein Schipsloot en aan de oostflank met het bedrijventerrein De Plantage.

Notitie behoefteraming provincie

In de ‘Notitie behoefteraming bedrijventerreinen’ (concept, 24 juni 2008) schrijven Gedeputeerde teerde Staten van Fryslân (GS) dat in het streekplan 2007 voor het eerst niet meer (alleen) uitgegaan wordt van het doortrekken van de historische uitgiften maar dat men uitgaat van de BLM (Bedrijfs Locatie Monitor van het CPB) ramingen. Daarbij worden enkele kritische opmerkingen geplaatst. Van belang is met name dat opgemerkt wordt dat ramingen van de toekomstige behoefte

⁴ Provincie Fryslân, *Streekplan 2007, Om de kwaliteit van de ruimte*, 13 december 2006.

⁵ Toegepast op Weststellingwerf betekent dit de noodzaak van een ijzeren voorraad van 3,5 keer 2,8 ha, ofwel 9,8 ha.

aan bedrijventerrein onvermijdelijk gebaseerd zijn op aannames. Vanwege de daaruit resulterende onzekerheden voor de uitkomsten, wordt door de provincie gesproken van een bandbreedte waarbinnen de toekomstige vraag zich vermoedelijk zal ontwikkelen. Nadrukkelijk wordt dan ook gewezen op het belang van regelmatig monitoren, om feitelijke ontwikkelingen te kunnen volgen.

GS constateren dat naar verwachting de ontwikkeling van Fryslân en dan vooral de bevolkingsprognose, zal liggen tussen de aannames gedaan in het Transatlantic Market (TM) en het Strong Europe (SE) scenario van het CPB.

Na analyse van vraag en aanbod komen GS tot de conclusie dat Zuidoost-Fryslân met de nu aanwezige harde voorraad terreinen gedurende de streekplanperiode en tot eind 2020 de vraag zou kunnen bedienen. Dat geldt voor beide scenario's van de te verwachten vraag. Concreet ten aanzien van de gemeente Weststellingwerf staat er dat *“in Weststellingwerf het harde aanbod (26 ha) in principe voldoende zou moeten zijn om de berekende vraag te kunnen bedienen, voor beide onderscheiden periodes en voor beide scenario's. Van de zachte plannen (uitbreiding Schipsloot) verkeert 20 ha al in de fase van concrete planvorming en is in het kader van de aanleg van de rondweg al bestuurlijk gecommiteerd. Maar in principe zou dit volgens de berekeningen over de uiteindelijke behoefte heen kunnen reiken”*.

Aangegeven wordt dat er per 1-1-2007 in Weststellingwerf aan hard planaanbod beschikbaar was:

Industrieterrein	Planaanbod
<i>Hard planaanbod</i>	
Industrieterrein Noordwolde	0,9 ha (terstond)
Schipsloot West	0,2 ha (terstond)
Noordwest II	0,9 ha (terstond)
De Plantage	20,7 ha (0,8 terstond, 19,9 niet terstond)
Noord West III	0,7 ha (niet terstond)
Om den Noort West	2,2 ha (niet terstond)
<i>Zachte plancapaciteit</i>	
Uitbreiding Schipsloot fase 1/2	bruto 27,5 ha (netto 20 ha), concreet
Uitbreiding Schipsloot fase 3	bruto 20 ha (netto 15 ha), studiefase

Het bestemmingsplan Uitbreiding Industrieterrein Wolvega (Uitbreiding Schipsloot) omvat naast het bedrijventerrein ook in het noord(westen) van het plangebied gelegen agrarische gronden. Dit om de begrenzing van het buitengebied aan te passen en in de toekomst, door middel van een planvoorziening, te kunnen voldoen aan de behoefte aan gronden van ondernemers. Tevens maakt ook het entrainment (oefenterrein voor paarden) onderdeel uit van het bestemmingsplan als ook een aantal kavels die nu reeds in gebruik zijn bij bedrijven in het zuidelijk deel van het plangebied. Hierdoor verschilt het aantal hectaren met die welke in de grondexploitatie wordt aangehouden.

Beschikbaar stellen krediet & grondexploitatie

Het voorstel om te starten met de bestemmingsplanprocedure voor de uitbreiding van het bedrijventerrein Schipsloot en het beschikbaar stellen van een krediet van € 7.003.364,-- voor het realiseren daarvan, is op 19 februari 2007 besproken en vastgesteld in de gemeenteraad. In de Raadstukken staat dat in de jaren 1999 t/m 2005 gemiddeld 2,8 hectare bedrijventerrein per jaar is uitgegeven en dat er in 2006 geen gemeentelijk bedrijventerrein voor directe uitgifte beschikbaar is. Ook schrijft het College van B&W in het raadsvoorstel dat een deel van de gronden reeds eigendom is van de gemeente en dat de gemeente vooruitlopend op de wijziging van het bestemmingsplan in contact is getreden met grondeigenaren om grond aan te kopen en in een aantal gevallen reeds tot overeenstemming is gekomen. Gesteld wordt: *“Teneinde de grondaankopen financieel te kunnen afwikkelen en de voorbereiding van het bouw- en woonrijp maken te kunnen starten is het nodig dat het krediet beschikbaar wordt gesteld”*.

Als argumentatie voor de uitbreiding van het bedrijventerrein Schipsloot wordt gewezen op het gegeven dat er geen grond voor directe uitgifte beschikbaar is en op de vraag naar ‘de meer productiegerichte bedrijfsomgeving toeneemt’. In het kader van segmentering wil men deze vraag niet accommoderen op De Plantage. Dit terrein richt zich op dienstverlenende bedrijven en op bedrijven met een verkeersaantrekkende werking. Daarnaast moet door de uitbreiding van Schipsloot ruimte worden geboden aan de vraag naar de werken/wonen functie.

De bijbehorende grondexploitatie sluit met een batig saldo. In de berekeningen op basis waarvan wordt geconcludeerd dat het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is, is rekening gehouden met een looptijd van 10 jaar voor de ontwikkeling van fase 1 en 2, met een jaarlijkse stijging van kosten en opbrengsten en met gedifferentieerde marktconforme verkoopprijzen.

Het bestemmingsplan heeft betrekking op een groter gebied dan alleen het bedrijventerrein. Dit is dan ook de reden dat een gedeelte van het bestemmingsplan conserverend van aard is. Het betreft de gronden die reeds zijn ingericht als industrieterrein. Het belangrijkste gedeelte van de gronden betreft de te ontwikkelen nieuwe mogelijkheden voor de vestiging van industrie en bedrijvigheid. Dit betreft de volgende gebieden.

- De strook tussen de Om den Noort en Scheene.
- De strook langs het westelijke gedeelte van de Om den Noort.
- Een brede strook ten zuiden van het noordelijke deel van de Om den Noort, tussen het entrainment en het westelijke deel van de Om den Noort.
- De (geprojecteerde) wegstrook Om den Noort, met bijbehorende groen- en watervoorzieningen.

Hierbij wordt opgemerkt dat de afgelopen jaren een deel van de beoogde uitbreiding al is gerealiseerd door middel van het verlenen van vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan. Dit geldt met name voor de strook tussen de Om den Noort en Scheene. Voor het overige zijn in het plangebied gronden opgenomen die voorlopig conform hun bestaande (deels agrarische) gebruik zullen behouden en ook als zodanig zijn bestemd, maar die in de toekomst wellicht ontwikkeld zullen worden ten behoeve van toekomstige bedrijvigheid.

In het bestemmingsplan wordt aangegeven dat als de bedrijven een vrije keuze zou worden gelaten tussen enerzijds het bestaande industrieterrein en anderzijds de Oostflankvisie, de keuze waarschijnlijk zou vallen op het laatste alternatief (ligging, ontsluiting, etc.). Daarom acht de

gemeente het economisch gezien logisch dat de aandacht vooral gericht wordt op ontwikkeling van een nieuw terrein in de Oostflank. Echter: *“Dit betekent niet dat het huidige industrieterrein geen bestaansrecht heeft. Integendeel! Vanwege de ruimtelijke en milieukwaliteit bij de Oppers wordt de rondweg bij Schipsloot voltooid en zal het hierdoor ingesloten bedrijventerrein (in de toekomst) worden uitgegeven als gemengd bedrijventerrein (inclusief een woon-/werklocatie) voor lokale (industriële, no-nonsense) bedrijven, die betrekkelijk weinig eisen stellen aan uitstraling en geen behoefte hebben aan een plaats langs de A7. Op deze wijze wordt binnen de kern Wolvega ruimte geboden voor het gehele denkbare scala aan soorten bedrijvigheid”*.

Vaststellen bestemmingsplan

Het bestemmingsplan ‘Uitbreiding industrieterrein Wolvega’ wordt vastgesteld door de gemeenteraad op 19 november 2007. Eén fractie stemt tegen met als argument dat er volgens het CBS in Nederland en ook in Friesland een overschot aan industrieterreinen is en dat bovendien het industrieterrein niet aansluit bij de bestaande bebouwing zodat ruimtelijke versnippering ontstaat. Zie verder hoofdstuk 5, paragraaf 5.1, over de rol van de raad bij deze besluitvorming.

Provinciale Commissie van Overleg

Tijdens de procedure is het bestemmingsplan door de provincie voorgelegd aan de provinciale Commissie van Overleg (vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening, Bro). Hoewel de commissie in zijn algemeenheid in kan stemmen met het plan worden wel kanttekeningen geplaatst, met name aangaande de plancapaciteit en de fasering in relatie tot de uitgiften. De commissie wijst er op dat er zonder nadere fasering voldoende capaciteit is om de komende 10-15 jaar aan de behoefte te kunnen voorzien. Gezien dit feit komt de commissie een mogelijke uitbreiding met nog eens 16 hectare overbodig voor. Met de opvolger van de Commissie van Overleg, de Commissie Gemeentelijke Plannen, is de provincie twee jaar later (2008) van mening dat een ontwikkeling van het fase-2 binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 kwantitatief niet noodzakelijk zal zijn. *“Dat heeft geleid tot de vraag of goedkeuring aan de betreffende wijzigingsbevoegdheid voor de 2^e fase zou moeten worden onthouden”*. De commissie is van mening dat geen sprake is van een naar buiten gerichte uitbreiding en dat de ontwikkeling als uitvloeisel van grondverwerving die annex was met de doortrekking aan de Om den Noort er toe leidt dat juist de gronden aan de buitenkant het eerst worden ontwikkeld”.

In haar reactie geeft het College van B&W aan dat van de in het plan opgenomen mogelijkheid om de bestemming van een deel van de tot agrarische doeleinden bestemde gronden, alsmede de tot entrainment bestemde gronden uit te werken naar bedrijfsdoeleinden niet per definitie gebruik zal worden gemaakt. Volgens de gemeente is deze wijzigingsbevoegdheid opgenomen om aan omwonenden duidelijk te maken dat deze mogelijkheid wel bestaat. Bovendien is ook in het vigerende bestemmingsplan al opgenomen dat deze gronden voor ontwikkeling tot bedrijventerrein in aanmerking komen, aldus de gemeente in haar reactie.

In 2008 wordt door B&W besloten over te gaan tot het bouw- en woonrijp maken van het bedrijventerrein. Dit ondanks de nog lopende procedure: het bestemmingsplan is in werking getreden, maar nog niet onherroepelijk (er loopt nog een beroep) en de financiële crisis. Dit besluit wordt mede genomen vanwege de nog steeds grote belangstelling van bedrijven voor vestiging op het terrein. Ambtenaren houden vanaf medio 2002 een lijst bij van bedrijven die bij hen informeren naar de vestigingsmogelijkheden op het nieuwe bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot. In een ambtelijk advies aan Burgemeester en Wethouders van 21 oktober 2008 wordt door de ambtenaren melding gemaakt van een lijst van ca. 60 geïnteresseerde ondernemers en wordt aangegeven dat de geïnteresseerden “onlangs (...) schriftelijk zijn geïnformeerd over onder andere de

bebouwingsvoorschriften en verkoopprijzen”. Naar aanleiding daarvan hebben drie geïnteresseerden zich afgemeld. Er wordt door hen aangedrongen op een spoedig en positief besluit over het starten van de aanbestedingsprocedure voor het bouw- en woonrijp maken omdat “ingeval belangstellenden langer moeten wachten op een perceel bedrijventerrein, (...) het risico bestaat dat kopers zich elders gaan vestigen en dus afhaken.” Op 13 maart 2009 worden geïnteresseerden aangeschreven door de gemeente met informatie over “Uitbreiding Schipsloot”, waarin staat dat nog in 2009 de eerste bebouwing kan starten.

Goedkeuringsbesluit

De economische onderbouwing van het bestemmingsplan wordt getoetst door de provincie. Mede in dat kader stelt de provincie met enige regelmaat (ongeveer elke 4 jaar) zelf nieuwe behoefteramingen op waarin de te verwachten vraag naar bedrijventerreinen voor de gehele provincie wordt geprognosticeerd. Deze prognoses worden vervolgens vertaald naar de onderscheiden bestuurlijke regio's. In haar goedkeuringsbesluit, d.d. 27 mei 2008, geeft de provincie aan dat *‘de netto voorraad van 28 ha op De Plantage en Schipsloot, dus exclusief een 2^e fase van onderhavig plan, (ruim) voldoende is om de vraag in de komende tien jaar te bedienen, zelfs in geval van doortrekking van de historische uitgiftelijijn’*. Voorts geeft de provincie aan: *‘Voor zover nu te overzien zal een ontwikkeling van het 2^e fase binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 dus kwantitatief niet noodzakelijk zijn’*. Maar voornamelijk vanwege de ligging van deze tweede fase en het proces van grondverwerving, gaat de provincie akkoord met de wijzigingsbevoegdheid voor de 2^e fase.

Economische recessie

In de loop van 2008 en 2009 wordt duidelijk dat de economie in een recessie is beland. De eerste regels van het jaaroverzicht 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) luiden als volgt: “Economisch gezien was 2008 een van de meest turbulente jaren uit de recente geschiedenis. Het jaar ving aan met de uitloop van een periode van hoogconjunctuur, maar eindigde in recessie.” Dit zal ook gevolgen krijgen voor de ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot.

Herziening kostenraming

In 2009 wordt de grondexploitatie voor het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot herzien omdat vooral de kosten van het bouw- en woonrijp maken lager uitvallen. In plaats van de oorspronkelijke ruim € 7 miljoen wordt nu uitgegaan van € 5,8 miljoen. Deze herziening was het directe gevolg van de uitkomsten van de aanbestedingsprocedure. Op 23 januari 2009 heeft namelijk de aanbesteding plaatsgevonden, die fors lager uitviel dan waarvan uit was gegaan.

Met name de kosten voor het bouw- en woonrijp maken en de aanleg van kabels en leidingen vallen lager uit. Ten aanzien van de opbrengsten wordt wederom gerefereerd aan de lijst van circa 60 belangstellenden. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat sprake is van een financiële crisis waardoor de woningmarkt en de ontwikkeling van het bedrijfsleven mogelijk onder druk komen staan. Uitgegaan wordt van een jaarlijkse uitgifte van 1,01 hectare. Het onderzoeksbureau Oranjewoud schrijft *“ondanks de huidige teruggang in de economie deze uitgifteperiode lang genoeg is om tegenslagen in de uitgiften op te vangen en misschien in hoogconjunctuur juist te versnellen”*. Wel wordt gewezen op de mogelijke bedreiging dat bedrijven moeilijker hun financiering rond kunnen krijgen omdat banken terughoudender worden bij het financieren van projecten

De grondprijzen waarop de opbrengsten van het project zijn gebaseerd, zijn tot stand gekomen door een (globale) vergelijking met soortgelijke bedrijventerreinen in de omgeving. Wat betreft uitgiftetempo wordt uitgegaan van een uitgifte van ruim 1,4 hectare in 2009 en van bijna 1,5 hectare in de jaren 2010 t/m 2012. Hiervan heeft 5.500 m² betrekking op de kavels betreffende wonen-werken waarvan wordt aangenomen dat die in vier jaar verkocht worden. Vanaf 2013 t/m 2016 zal de uitgifte jaarlijks gemiddeld bijna 0,95 hectare bedragen. Naar verwachting zijn dan de bedrijfskavels betreffende de zichtlocatie verkocht en zijn er alleen nog kavels op het binnenterrein uitgeefbaar. Deze zullen dan in 2017 uitgegeven kunnen worden, wanneer ook fase 2 op de markt komt. In 2020 zouden beide fasen geheel uitgegeven moeten zijn.

2.1.2 Samenvatting bevindingen

Met de ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot is niet alleen ingestemd door de gemeenteraad van Weststellingwerf. Ook de Provincie Fryslân heeft ingestemd met realisatie van het bedrijventerrein met het goedkeuringsbesluit van 27 mei 2008.

Het besluit van de gemeenteraad van Weststellingwerf tot het in exploitatie brengen van Uitbreiding Schipsloot is als volgt onderbouwd:

- De gemeente heeft geen eigen behoefteonderzoek verricht. Zij heeft de inzichten van de provincie op dit vlak toegepast en zich verder vooral gebaseerd op de uitgiftecijfers in de jaren vóór ingebruikname van Uitbreiding Schipsloot.
- De gemeente hanteerde wel een lijst van belangstellende bedrijven. Ten tijde van de besluitvorming in de gemeenteraad over grondexploitatie en bestemmingsplan stonden op deze lijst 50 tot 55 ondernemingen.
- De gemeente heeft bij het opstellen van het bestemmingsplan onderzoek gedaan naar de grondprijzen van vergelijkbare bedrijventerreinen elders in de regio en het daar gehanteerde prijsniveau per onderscheiden type bedrijfskavel.
- Ten tijde van de besluitvorming beschikte de gemeente niet over direct uitgeefbare grond. Een ander argument voor realisatie van Uitbreiding Schipsloot is de inschatting van de gemeente dat de vraag naar een meer productiegerichte bedrijfsomgeving toeneemt.
- Tot slot sluit de opgestelde grondexploitatie met een batig saldo, uitgaand van een looptijd van 10 jaar en met doorrekening van jaarlijks stijgende kosten en opbrengsten op basis van marktconforme verkoopprijzen.

De Provincie Fryslân geeft in haar goedkeuringsbesluit van 27 mei 2008 aan dat “de netto voorraad van 28 ha op De Plantage en Schipsloot, dus exclusief een 2^e fase van onderhavig plan (i.c. ontwikkeling Uitbreiding Schipsloot), (ruim) voldoende is om de vraag in de komende tien jaar te bedienen, zelfs in geval van doortrekking van de historische uitgiftelijijn.” De provincie geeft voorts aan dat “voor zover nu te overzien een ontwikkeling van de 2^e fase binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 dus kwantitatief niet noodzakelijk is.” Voorafgaand hieraan zijn onder andere door de provinciale Commissie van Overleg en in de Notitie Beleid Ontwikkeling Bedrijventerreinen (vastgesteld door het College van B&W in juni 2006) kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak van deze uitbreiding. Toch gaat de provincie akkoord met de wijzigingsbevoegdheid van de gemeente voor fase 2 van Uitbreiding Schipsloot. Uit het onderzoek

is niet gebleken dat de gemeenteraad van Weststellingwerf is geïnformeerd over deze kanttekeningen van de provincie.

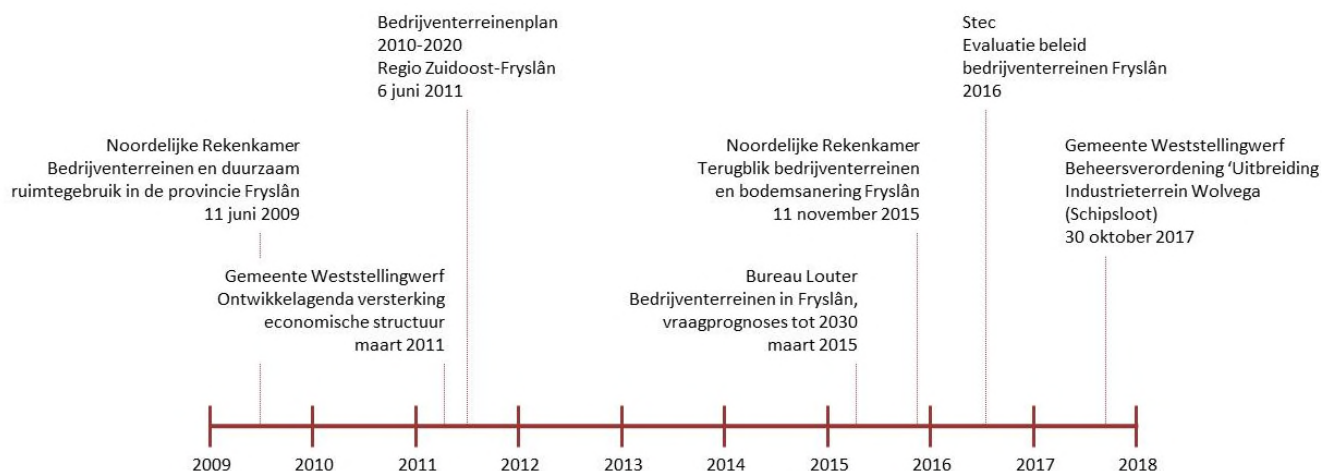
Uit het onderzoek blijkt dat de zich vanaf 2008 aftekenende conjuncturele omslag niet is voorzien. Wel waren er signalen dat er landelijk en ook in Friesland sprake was van een ruim aanbod aan bedrijventerreinen. De tot dan gunstige uitgiftecijfers waren in de discussie over ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot echter dominant. Realisatie van Uitbreiding Schipsloot werd, naast ontwikkeling van De Plantage, noodzakelijk geacht om ook voor bedrijven gericht op een productiegerichte omgeving plek te kunnen bieden.

2.3 Ontwikkeling behoefteramingen en uitgiftecijfers vanaf 2009

Deze paragraaf biedt een overzicht van het denken over de behoefte aan en het aanbod van bedrijventerreinen in de provincie, regionaal en lokaal. Daarnaast worden de uitgiftecijfers van bedrijventerreinen in de gemeente Weststellingwerf in het algemeen, en van Uitbreiding Schipsloot in het bijzonder, in een langetermijnperspectief geplaatst.

De relevantie van deze beschrijvingen zijn gelegen in het kernpunt van de voorliggende studie, namelijk dat na oplevering van Uitbreiding Schipsloot is gebleken dat de uitgifte ver achterbleef bij de verwachtingen. Dit betekent concreet dat de feitelijke vraag naar bedrijventerrein, meer specifiek in Wolvega en gericht op Uitbreiding Schipsloot, achterblijft bij het vergrote aanbod. Omdat het aanbod in de praktijk na oplevering zonder verandering van de bestemming niet of nauwelijks nog kan worden beïnvloed, is vooral van belang hoe in de periode na oplevering van Uitbreiding Schipsloot de vraag zich heeft ontwikkeld en wat de gemeente Weststellingwerf heeft gedaan met nieuwe inzichten hieromtrent.

De monitoring door de gemeente van de ontwikkeling van vraag en aanbod en de op basis daarvan gepleegde beleidsmatige bijstellingen worden in het voorliggende hoofdstuk beschreven. Vanuit dit perspectief belangrijke documenten worden hierna in de tijd geplaatst:



Toelichting op het handelen van de gemeente wordt gegeven in hoofdstuk 4 (met als focus de tussentijdse aanpassingen van de grondexploitatie) en in hoofdstuk 5 (met als primaire insteek de betrokkenheid van de gemeenteraad).

2.3.1 Ontwikkeling inzicht in behoefteraming en positionering

Noordelijke Rekenkamer

In 2009 heeft de Noordelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de situatie rondombedrijventerreinen in de provincie Fryslân: “Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik

in de provincie Fryslân”. De Rekenkamer concludeert dat de provincie Fryslân geen effectieve regie voert om deze regionale samenwerking bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen succesvol te laten zijn. Ofschoon de provincie Fryslân de noodzaak van regionale samenwerking onderkent en stimuleert, staat zij toe dat de samenwerking vrijblijvend is en stagneert bij de uitvoering. Hierdoor is in de provincie Fryslân in meer of mindere mate sprake van concurrentie tussen gemeenten bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het gevolg van deze concurrentie is dat er teveel nieuwe bedrijventerreinen zijn aangelegd waarmee onnodig beslag op de ruimte is gelegd, zo concludeert de Noordelijke Rekenkamer.

In de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport laat GS van de Provincie Fryslân weten de mening te delen dat er aandacht nodig is voor duurzaam ruimtegebruik en dat meer regie op samenwerking nodig is. GS geeft aan dat daarom in 2007 zowel in het Coalitieakkoord als in de Uitvoeringsagenda Streekplan Fryslân 2007-2010 is opgenomen dat de provincie inventariseert wat er nog ‘in de pijplijn’ zit van bestemmingsplannen wat betreft te ontwikkelen bedrijventerreinen. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de Notitie Behoefteraming bedrijventerreinen (van juni 2008). GS geeft aan dat daaruit blijkt dat er geen overschot aan bedrijventerreinen is in Fryslân, ook niet als alle zogenaamde ‘harde plannen’ (uitgeefbaar terrein op basis van goedgekeurde bestemmingsplannen) nog worden ontwikkeld. Volgens de behoefteramingen voor de periode tot 2020 is er bovenop deze bestaande harde plannen nog behoefte aan ongeveer 300 ha bedrijventerrein in het prognose-scenario dat ook het rijk hanteert. Wel is door de provincie geconcludeerd dat lang niet alle “zachte plannen” meer tot uitvoering hoeven te komen, alhoewel het beeld per regio wel verschillend is. Specifieke uitspraken over de regio Zuidoost-Friesland worden niet gedaan.

Het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer vindt plaats tegen de achtergrond van een aantal eerdere onderzoeken op landelijk niveau, die signalen bevatten over (dreigend dan wel al aanwezig) overaanbod aan bedrijventerreinen. De conclusie dat er een overaanbod is van grond voor bedrijventerreinen, wordt bevestigd in een studie van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) naar de werking van de grondmarkt (Segeren e.a. 2005) en in het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de *Nota Ruimte* (zie SER 2004). De SER constateert dat gemeenten primair gericht zijn op het aanbieden van nieuwe bedrijventerreinen. Daarnaast meent hij dat de decentralisatie zó sterk is aangezet, dat het regionale niveau dreigt te worden gepasseerd. Dit geldt zeker voor bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinplan 2010-2020

In 2010 is het Bedrijventerreinenplan 2010-2020 Regio Zuidoost Fryslân opgesteld en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenten Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland en Smallingerland (vastgesteld maart t/m juni 2011). Door de provincie is aangegeven dat betrokken gemeenten hiermee voldoen aan de inspanningsverplichting tot regionale samenwerking. Het college van de gemeente Weststellingwerf heeft besloten om niet deel te nemen aan dit samenwerkingsverband. Dit besluit heeft echter geen consequenties voor de bedrijventerreinenontwikkeling van de gemeenten Ooststellingwerf, Opsterland, Heerenveen en Smallingerland, aldus de provincie.

In het Bedrijventerreinplan staat dat de regio Zuidoost de behoefte aan bedrijventerreinen baseert op de door de provincie Fryslân opgestelde prognose. Hierbij wordt gewezen op het Convenant Bedrijventerreinen dat is gesloten tussen Rijk, IPO en VNG. Voor de behoefteraming (gebaseerd op de BLM wordt uitgegaan van het ‘Transatlantic Market’ scenario (TM).

Voor wat betreft Weststellingwerf wordt uitgegaan van 22 hectare vraag en een aanbod van 23 hectare t/m 2020. Daarnaast is er voorraad na 2020 van 10 hectare en nog 15 hectare aan plannen (Uitbreiding Schipsloot fase 3: na 2020). Op de terreinen Schipsloot West, Schipsloot Oost en Industrierrein Noordwolde zou sprake zijn van veroudering van respectievelijk 2,8, 2,5 en 3,4 hectare.

Ontwikkelagenda

In de nota “Ontwikkelagenda Versterking Economische Structuur 2011-2015 geeft het College aan er voor te kiezen vooral in te zetten op het (mede) starten en organiseren van projecten die de economische structuur van de gemeente versterken. Over industriegronden wordt gesteld dat de gemeente in de jaren '90 en '00 aan de noordzijde van Wolvega gronden heeft aangekocht en ontwikkeld en dat daarnaast veel is geïnvesteerd in renovatie van bestaande industrierreinen. Voorts wordt gesteld dat de gemeente ook in deze jaren van crisis er in slaagt “om mondjesmaat maar gestaag gronden te verkopen”. Gezien de voorraad ontwikkelde gronden en de verwachte vraag, acht het College het echter niet verstandig voor het komende decennium, naast de gronden die in ontwikkeling zijn, nieuwe plannen te ontwikkelen. “Zou de verkoop het gemiddelde van het afgelopen decennium evenaren (2,1 ha/jr), dan kunnen we nog zo'n 20 jaar vooruit” aldus het College.

“Terugblik” Noordelijke Rekenkamer

In 2015 heeft de Noordelijke Rekenkamer een zgn. terugblik onderzoek uitgevoerd: “Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Fryslân”. Dit om te bezien hoe de provincie om was gegaan met de in het rapport uit 2009 opgenomen conclusies en aanbevelingen. De Noordelijke Rekenkamer concludeert onder andere dat er voor de vier regio's bedrijventerreinenplannen opgesteld zijn met nieuwe prognoses. Echter doordat de feitelijke uitgifte de afgelopen periode sterk achterliep bij de vraagprognose, is er nog sprake van een aanzienlijk overaanbod. De consequentie hiervan is dat verschillende gemeentelijke grondbedrijven de komende jaren naar verwachting op deze terreinen moeten afboeken. Op de gemeente Weststellingwerf wordt niet specifiek ingegaan.

Actualisatie prognoses

In 2015 zijn in opdracht van de provincie Fryslân nieuwe prognoses opgesteld om de behoefte aan bedrijventerreinen te actualiseren met als tijdshorizon 2025 en 2030 (Bureau Louter). In de vigerende regionale bedrijventerreinenplannen zijn onder andere de programmering en fasering van bedrijventerreinen tot en met 2020 opgenomen. De Provincie Fryslân had, mede gezien het veranderde financiële en economische klimaat, behoefte aan een nieuwe behoeftebepaling. Bij de vraagbepaling is uitgegaan van alle vier de lange termijn scenario's van het CPB. In het eindrapport wordt door Bureau Louter erop gewezen dat een ontwikkeling volgens de twee midden scenario's (SE en TM) het meest waarschijnlijk wordt geacht.

Op gemeentelijk niveau is alleen de verwachte vraag op basis van het TM-scenario berekend. Voor de gemeente Weststellingwerf wordt uitgegaan van een gemiddelde jaarlijkse vraag van 1,0 hectare in de periode 2014 t/m 2024. Ter vergelijking wordt aangegeven dat in de periode 2004 t/m 2013 in de gehele gemeente gemiddeld jaarlijks 1,4 hectare is uitgegeven. Het bureau prognosticeert dus een duidelijk lagere vraag voor de periode 2014 t/m 2024 dan de historische uitgaven in de periode 2004 t/m 2013 laten zien.

De vraag naar hectaren bedrijventerrein in de periode 2025 t/m 2029 is niet op gemeentelijk niveau uitgewerkt. Op regionaal niveau is dit wel gedaan en daaruit blijkt dat de vraag in het TM-scenario aanzienlijk lager uitkomt dan in de periode daarvoor, respectievelijk 6,4 hectare en 1,5 hectare

gemiddeld per jaar. Deze vraag zal voornamelijk worden uitgeoefend door distributiebedrijven. Dit in tegenstelling tot de historische uitgften toen vooral ook relatief veel hectaren aan industriële bedrijven werden uitgegeven.

Regio

De gemeenten binnen de regio Zuidoost Fryslân hebben alle om verschillende redenen aangegeven de prognoses van Bureau Louter niet als basis te kunnen accepteren voor nieuwe regionale afspraken. De gemeenten zijn voornemens een eigen onderzoek naar de economische en werkgelegenheidsontwikkeling uit te laten voeren als basis voor de prognoses. Niet duidelijk is of de gemeente Weststellingwerf ditmaal wel zal participeren. Ook is niet duidelijk of de regio de aanbevelingen en conclusies van de Noordelijke Rekenkamer ter harte zal nemen. Wel duidelijk is dat de regio Zuidoost-Fryslân de uitkomsten van het provinciale behoefteonderzoek niet overneemt en een eigen onderzoek zal laten uitvoeren⁶.

Evaluatie Stec

Nadat eerder tweemaal door de Noordelijke Rekenkamer onderzoek is gedaan naar de problematiek rondom bedrijventerreinen is eind 2016 het rapport *“Evaluatie beleid bedrijventerreinen Fryslân”* (Stec) verschenen, dat in opdracht van de provincie is opgesteld. De provincie wil met de regio’s in gesprek om nieuwe afspraken te maken over de planning en (de)programmering van bedrijventerreinen. Op basis van het onderzoek van Bureau Louter (2015) wordt immers geconstateerd dat voor de periode 2016-2025 in alle regio’s het (kwantitatieve) aanbod hoger is dan de vraag.

Het provinciale bedrijventerreinenbeleid wordt vervolgens geëvalueerd aan de hand van verschillende thema’s waaronder programmering en grondprijsbeleid:

- **Programmering:** het feit dat er in de vier regio’s bedrijventerreinenconvenanten zijn afgesloten is een eerste stap richting evenwicht in vraag en aanbod. De meest recente prognoses vallen lager uit dan de oude waardoor sprake zal zijn van een groter (kwantitatief) overaanbod.. De nieuwe prognoses roepen vragen op bij regio’s en gemeenten. Dit plus het beeld van een aantrekkelijke markt (‘inhaalslag’ na economische crisis) bemoeilijkt het proces van (regionale) afspraken maken om overaanbod tegen te gaan. Regio’s en gemeenten lijken nut en noodzaak nog onvoldoende in te zien om te komen tot nieuwe programmeringsafspraken. Accountants vragen (nog) niet aan gemeenten om boekwaarden aan te passen.
- **Grondprijsbeleid:** de grondprijzen zijn in de afgelopen jaren licht gestegen op enkele plekken, maar de marktconforme waarde ligt op veel plekken waarschijnlijk nog steeds hoger dan de huidige aanbodwaarde.

Beheersverordening

De beheersverordening “Uitbreiding industrieterrein Wolvega (Schipslot)” die op 30 oktober 2017 door de gemeenteraad is vastgesteld vervangt het bestemmingsplan. Zoals de gemeente in haar officiële publicatie aangeeft, moet een bestemmingsplan binnen 10 jaar worden geactualiseerd. Om aan de wettelijke eisen te voldoen wordt het bestaande planologische beleid verlengd door middel van de beheersverordening. Deze werkt op eenzelfde wijze als een bestemmingsplan en vormt het planologisch toetsingskader voor de omgevingsvergunning. Er kunnen geen nieuwe ontwikkelingen in de verordening worden opgenomen. De wijzigingsbevoegdheden uit

⁶ Inmiddels is een regionale quickscan uitgevoerd. De vijf gemeenten, waaronder Weststellingwerf, bekijken momenteel of zij voor de komende periode gezamenlijk tot afspraken kunnen komen richting de provinsje Fryslân

het bestemmingsplan komen dan ook te vervallen.

Gevolg hiervan voor het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot is dat het aanbod zacht (met de wijzigingsbevoegdheid naar bedrijfsbestemming) vooralsnog terug wordt gebracht van 2,7 naar 0 ha. De gemeente geeft aan dat het vervallen van de wijzigingsbevoegdheid een wetstechnische reden heeft en dat de gemeente geen beleidswijziging beoogt. Indien verzoeken worden ingediend om van de gronden alsnog industrieterrein te maken dan kan hieraan medewerking worden verleend via een partiële herziening, waarbij de voorwaarden uit de vervallen wijzigingsbevoegdheid in acht worden genomen.

2.3.2 Ontwikkeling uitgifte bedrijventerrein provinciaal, regionaal en lokaal

Historische uitgiftecijfers

Vlak voor het uitbreken van de financiële en vervolgens economische crisis is het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot ontwikkeld. Dit is van grote invloed geweest op de uitgifte van bedrijfskavels op bedrijventerreinen. In onderstaande tabel zijn de totale uitgiften voor de provincie Fryslân, voor de regio Zuidoost Fryslân en voor de gemeente Weststellingwerf aangegeven.

Jaar	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Prov	54,6	84,9	87,4	64,1	40,3	34,1	26,3	19,4	25,8	23,2	19,6	25,1
ZO	15,5	30,9	33,3	21,9	22,0	21,0	14,3	15,6	20,7	14,4	7,9	8,4
W	3,9	0,8	5,6	1,1	1,8	1,2	0,2	-	0,2	-	-	0,7

Prov = Provincie Fryslân

ZO = Regio Zuidoost Fryslân

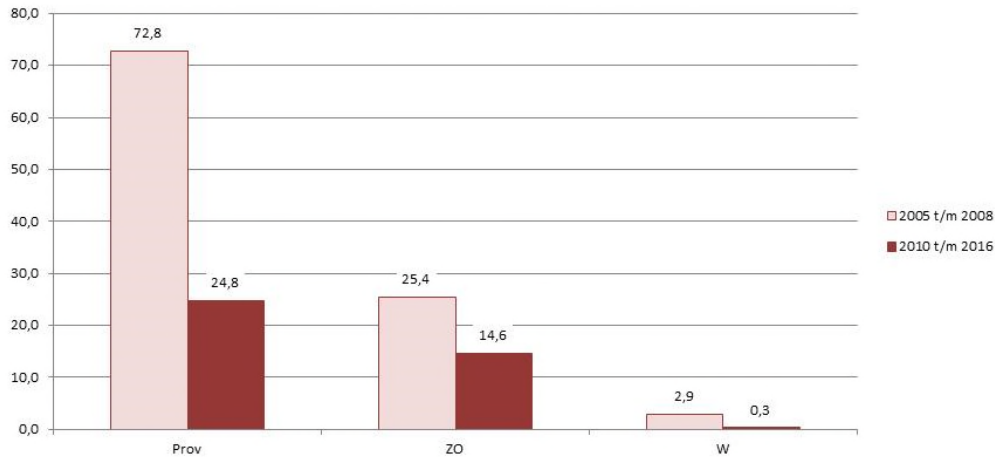
W = Gemeente Weststellingwerf

Bron: provincie Fryslân 2018

De tijdsreeksen laten zien dat de conjuncturele omslag in de jaren 2008 en 2009 tot gevolg had dat de uitgiften van bedrijventerrein sterk daalden in de hele provincie Fryslân en in nog wat sterkere mate ook in de gemeente Weststellingwerf. De gemiddelde uitgifte voor de provincie lag in de jaren 2005 t/m 2008 op 72,8 hectare per jaar (met nog hogere pieken in de jaren 1998 t/m 2001) en in de periode 2009 t/m 2016 op 24,8 ha. per jaar (een daling van 66 procent).

In de gemeente Weststellingwerf daalde de gemiddelde uitgifte per jaar sterker, namelijk met 88,5 procent van 2,9 ha. per jaar naar 0,3 ha.

Gemiddelde uitgifte per jaar van bedrijventerrein voor Provincie Fryslân, regio Zuidoost en gemeente Weststellingwerf periode 2005 t/m 2008 vergeleken met periode 2010 t/m 2016, in ha



Nota bene: de uitgiftecijfers voor de gemeente Weststellingwerf betreffen alle bedrijventerreinen in de gemeente, dus naast Uitbreiding Schipsloot ook Schipsloot en De Plantage.

Wat opvalt is dat de afname in de regio Zuidoost minder omvangrijk is dan in de gehele provincie, wat later in de tijd zijn aanvang kent en dat vooral de jaren 2015 en 2016 een forse afname laten zien. De regionale cijfers worden gedomineerd door grote uitgiften op het terrein IBF in Heerenveen in de jaren 2012, 2013 en 2014. Ondanks de economische crisis die er (mede) toe heeft geleid dat in nagenoeg alle gemeenten het aantal uitgiften is afgenomen heeft een aantal grote bedrijven toch bedrijfskavels gekocht op het bedrijventerrein IBF. De specifieke kenmerken van het bedrijventerrein en dan vooral de ligging en bereikbaarheid, de kavelomvang en de toegestane milieu categorieën hebben hierbij een grote rol gespeeld, aldus de Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM).

Als we inzoomen op de individuele bedrijventerreinen in de gemeente Weststellingwerf dan blijkt dat vanaf 2009 slechts uitgiften hebben plaatsgevonden op 3 bedrijventerreinen, namelijk Schipsloot, De Plantage en Uitbreiding Schipsloot.

Haalbaarheid versus grondexploitatie

Belangrijk is onderscheid te maken tussen cijfers ten behoeve van de onderbouwing van de economische haalbaarheid van bedrijventerreinen in de bestemmingsplanprocedure en de cijfers die worden aangehouden in het kader van de grondexploitatie.

De toekomstige behoefte aan hectaren bedrijventerrein moet worden berekend en aangetoond. Indien er op basis hiervan meer vraag wordt verwacht dan dat er aanbod is, dan is dit voldoende reden voor een gemeente om een nieuw bedrijventerrein aan te leggen en voor de provincie om hiermee akkoord te gaan. De raming van de toekomstige behoefte kan op verschillende manieren worden berekend. Het meest gebruikelijk is of om uit te gaan van ontwikkelingsscenario's of van historische uitgiftecijfers. De gemiddelde jaarlijkse uitgiftecijfers waarvan in het geval van Uitbreiding Schipsloot uit is gegaan c.q. waarnaar wordt verwezen vertonen verschillen. Dit heeft alles te maken met het hanteren van historische uitgiftecijfers of het uitgaan van prognoses. Zowel de provincie in haar streekplan en goedkeuringsbesluit als ook de gemeente in haar bestemmingsplan komen uit op een gemiddelde jaarlijkse uitgifte van tussen de 2,3 en 2,8 ha op

basis van historische uitgiftecijfers. De op prognoses gebaseerde uitgiftecijfers gaan uit van een gemiddeld jaarlijkse uitgifte van tussen de 1 en 1,6 ha. Bij de onderbouwing van nut en noodzaak van Uitbreiding Schipsloot is in het bestemmingsplan uitgegaan van historische uitgiftecijfers.

Gemiddelde jaarlijkse uitgifte: onderbouwing bestemmingsplan	Hectares
Provinciaal goedkeuringsbesluit: historische uitgifte	2,5
Interne notitie gemeente (2006)	2,3
Bestemmingsplan 2007: historische uitgifte	2,8
Provinciaal goedkeuringsbesluit: beleidsscenario	1,6
GS notitie 2008: SE en SE + TM scenario	1 - 1,6
Regio Zuidoost Fryslân 2010-2020	2,0
Bureau Louter 2015	1,0

Na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan wordt van deze cijfers geen gebruik meer gemaakt. Centraal staat nu de grondexploitatie en de in dat kader daadwerkelijk te realiseren uitgiften van bedrijfskavels.

Bij het opstellen van de grondexploitatie wordt uitgegaan van de totale omvang van het bedrijventerrein en van een bepaalde termijn waarbinnen men verwacht dat het terrein zal zijn uitgegeven. In het geval van Uitbreiding Schipsloot is uitgegaan van een looptijd van in eerste instantie 12 jaar, wat een gebruikelijke looptijd is voor kleinschalige bedrijventerreinontwikkelingen. Dit hield in dat het college in haar grondexploitatie uitging van een gemiddeld jaarlijkse uitgifte van 1 hectare. Omdat in 2010 de looptijd werd verlengd nam de gemiddelde jaarlijkse uitgifte waarvan in de grondexploitatie wordt uitgegaan af tot 0,6 hectare.

Gemiddelde jaarlijkse uitgifte: grondexploitatie	Hectares
Herziening kostenraming 2009	1,0
Verlenging looptijd in 2010: van 2020 naar 2030	0,6

Uitgifte feitelijk & geraamd

De gemiddeld jaarlijkse uitgiftecijfers waarvan uit wordt gegaan c.q. waarnaar wordt verwezen vertonen enerzijds grote verschillen, maar aan de andere kant ook overeenkomsten. Dit heeft alles te maken met het hanteren van historische uitgiftecijfers of het uitgaan van prognoses. De historische uitgiftecijfers liggen duidelijk hoger dan de uitkomsten van de prognoses. Zowel de provincie in haar streekplan en goedkeuringsbesluit als ook de gemeente in haar bestemmingsplan komen uit op een gemiddelde jaarlijkse uitgifte van tussen de 2,3 en 2,8 ha. De uitgiftecijfers die gebaseerd zijn op prognoses gaan uit van een gemiddeld jaarlijkse uitgifte van tussen de 1 en 1,6 ha.

Gemiddelde jaarlijkse uitgifte	Ha.
Provinciaal goedkeuringsbesluit: historische uitgifte	2,5
Interne notitie gemeente (2006)	2,3
Bestemmingsplan 2007 (looptijd 10 jaar): historische uitgifte	2,8
Herziening kostenraming 2009 (looptijd 12 jaar)	1,0
Verlenging looptijd in 2010: van 2020 naar 2030	0,6
Provinciaal goedkeuringsbesluit: beleidsscenario	1,6
GS notitie 2008: SE en SE + TM scenario	1 - 1,6
Regio Zuidoost Fryslân 2010-2020	2,0
Bureau Louter 2015	1,0
Uitgifte 2009 t/m 2016 Gemeente Weststellingwerf	0,5
Uitgifte 2009 t/m 2017 Uitbreiding Schipsloot	0,1

Bij de onderbouwing van nut en noodzaak van Uitbreiding Schipsloot is in het bestemmingsplan uitgegaan van historische uitgiftecijfers. In de grondexploitatie wordt uitgegaan van de totale netto oppervlakte die kan worden uitgegeven in relatie tot de looptijd (prognoses). Dit leidt tot een lagere jaarlijkse gemiddelde uitgifte dan waarvan in de onderbouwing was uitgegaan. Omdat de gemeente in 2010 de looptijd van het bedrijventerrein heeft verlengd met 10 jaar (van 2020 tot 2030) is het jaarlijkse gemiddelde waarvan werd uitgegaan nagenoeg gehalveerd tot 0,5 hectare.

Omdat in de grondexploitatie wordt uitgegaan van een langere looptijd ligt het jaarlijkse uitgiftecijfer laag, zeker in vergelijking met de verschillende prognoses en historische uitgiftecijfers.

2.3.3 Samenvatting bevindingen

De gepresenteerde overzichten vormen de basis voor de volgende bevindingen:

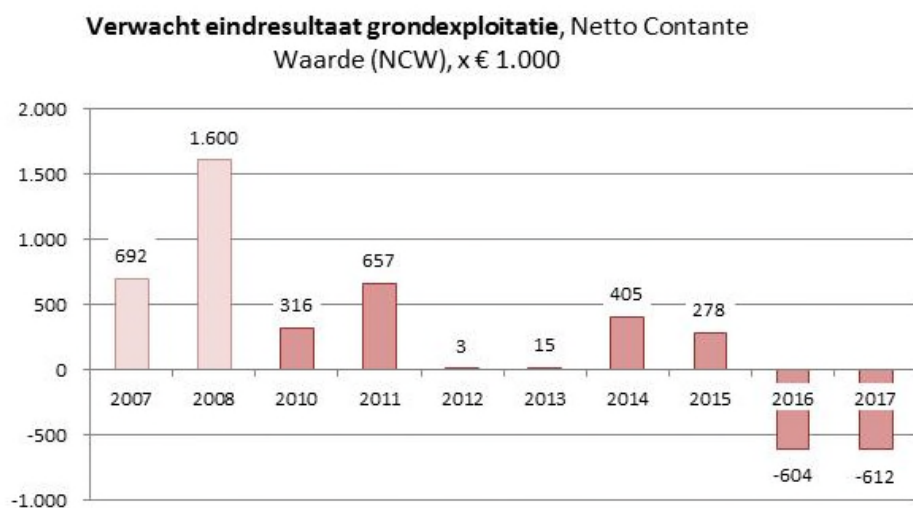
- Uit de toegelichte provinciale, regionale en lokale beleidsdocumenten blijkt dat de discussie over bedrijventerreinen gericht was en is op het aantal hectaren bedrijventerrein. Deze insteek is met name ingegeven door de angst voor overaanbod. Ten aanzien van de vraag of er daadwerkelijk sprake is van overaanbod, wordt verschillend geoordeeld.
- De afzet van bedrijventerreinen is in sterke mate conjunctuurgevoelig. De in 2008 en 2009 ingezette economische recessie heeft in de hele provincie en ook, in sterkere mate, in de gemeente Weststellingwerf geresulteerd in aanmerkelijk lagere gemiddelde uitgiftes per jaar.
- Indien de periode 2005 t/m 2008 wordt vergeleken met de periode 2010 t/m 2016, is er in de provincie als geheel sprake van een afname van de gemiddelde uitgiftecijfers per jaar van 66 procent; voor de gemeente Weststellingwerf bedroeg de afname 88,5 procent.

2.4 Opstellen en tussentijds aanpassen van de grondexploitatie

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de grondexploitatie zich heeft ontwikkeld in de loop van de tijd.

Zoals hiervoor geschreven, is de eerste grondexploitatie vastgesteld door de gemeenteraad begin 2007. Deze grondexploitatie sloot met een saldo van € 692.000 positief. In de eerste jaren zijn grote fluctuaties te zien die vooral te maken hebben met de dan nog wisselende omvang van het bedrijventerrein (het terrein is uiteindelijk kleiner geworden dan waarvan in het bestemmingsplan is uitgegaan) en de meevallende kosten in verband met bouw- en woonrijp maken. In 2010 is er dan verder een aanpassing van de doorlooptijd van de grondexploitatie (met tijdshorizon tot 2030 in plaats van 2020).

Vanaf 2010 is er sprake van stabiliteit, waardoor de grondexploitaties in de periode van 2010 tot heden beter vergelijkbaar zijn. Vooral in 2012 is vervolgens sprake van een sterke verslechtering van het verwachte eindresultaat van de grondexploitatie, als gevolg van dan doorgevoerde lagere gemiddelde jaarlijkse gronduitgiften. In 2014 is er sprake van een verbetering, waarbij de verlaging van de rente belangrijk is. In 2016 wordt de grondexploitatie fors neerwaarts bijgesteld, vooral door verlaging van de verkoopprijzen en het in de exploitatie verwerken van de kosten vanwege de aankoop van het perceel van de handels- en transportonderneming. De verplaatsingskosten zijn niet meegenomen in de grondexploitatie. Deze zijn ten laste gebracht van én verantwoord in de grondexploitatie Schipsloot Noord West III (de nieuwe locatie van het betreffende bedrijf). Omdat het verwachte eindresultaat omslaat naar ruim € 0,6 miljoen negatief, treft de gemeente een voorziening:



Nota bene: de cijfers van de grondexploitatie 2009 zijn ondanks navragen bij de gemeentelijke organisatie niet ontvangen.

De ontwikkeling van de grondexploitaties in de jaren 2007 tot en met 2017 wordt hierna nader toegelicht.

2.4.1 Eerste grondexploitatie

De eerste grondexploitatie voor het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot is opgesteld in 2007. Er werd vanuit gegaan dat het overgrote deel van de kosten gemaakt zouden worden in 2007 en dat vanaf 2008 bedrijfskavels verkocht konden gaan worden. De zone wonen-werken zou in de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011 uitgegeven worden. De zichtlocaties en de overige locaties zouden tussen 2008 en 2016 verkocht worden. Het aantal te verkopen kavels is gelijkelijk verdeeld over de onderscheiden jaren: gemiddeld jaarlijks 5.500 m² wonen-werken (periode 2008-2011), 4.725 m² zichtlocatie (periode 2008-2015) en 8.625 m² overige locaties (periode 2009-2016). De verwachting was dat dit zou leiden tot een positief saldo per ultimo investering van € 691.682.

Voor het in exploitatie brengen van het bedrijventerrein is door de gemeenteraad een krediet beschikbaar gesteld van € 7.003.364.

Herziening 2009

In 2009 wordt de grondexploitatie herzien. De grondexploitatie (door de gemeenteraad vastgesteld op 19 februari 2007) is door het bureau Oranjewoud doorgerekend, wat heeft geleid tot een herziening van de grondexploitatie. Hierin worden de kosten geraamd op € 5.824.398. De grondexploitatie sluit op een positief eindsaldo van circa € 1,7 miljoen. Uitgegaan wordt van een looptijd van 12 jaar (periode 2009-2020) betreffende fase 1 (periode 2009-2015) en fase 2 (2017-2020). Uitgangspunt is dat fase 1 op de volgende wijze wordt uitgegeven: de wonen-werken kavels in de periode 2009-2012, de zichtlocaties in de periode 2009-2016 en de overige locaties in de periode 2009-2017. Fase 2 wordt uitgegeven in de periode 2017-2020.

In de Paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2009 van de gemeente Weststellingwerf staat dat eind 2009 de oplevering heeft plaatsgevonden van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot. Tevens wordt gemeld dat het eerste perceel is verkocht en dat het bedrijf gestart is met het grondwerk.

2.4.2 Tussentijdse aanpassingen Grex

Aanpassing in 2010

In de jaarrekening 2010 vindt een aanpassing plaats van de grondexploitatie. Vermeld wordt dat in 2010 een kavel van ca. 4.000 m² is verkocht en dat ook in 2011 een verkoop heeft plaatsgevonden. Tevens wordt gemeld dat de verkoop in de zone wonen-werken niet vlot verloopt. Verwezen wordt naar de economische crisis.

De gemeente geeft verder aan dat de grondexploitatie is geactualiseerd, waarbij kosten, opbrengsten en looptijd kritisch zijn bekeken. Gesteld wordt dat dit leidt tot de volgende aanpassingen: *“Rekening houdende met de recente start van de ontwikkeling van dit plangebied en de stagnerende vraag naar bedrijfsterrein en kavels in de zone wonen/werken hebben wij gemeend de looptijd van deze exploitatie te moeten verlengen naar 2030”* (was 2020). Gevolg hiervan is dat de opbrengst uit verkoop over een langere periode wordt uitgesmeerd. Vanwege de reeds gemaakte kosten betekent dit dat de rentelast binnen de exploitatie fors toeneemt. Het college gaat er van uit dat het uiteindelijke resultaat hierdoor verminderd wordt met ca. € 800.000.

In dit nieuwe uitgiftetempo wordt er van uitgegaan dat er gedurende de gehele looptijd om het jaar een wonen-werken kavel zal worden uitgegeven. De grondexploitatie laat zien dat de uitgifte van de zichtlocaties een onregelmatig verloop heeft, waardoor de jaarlijks te verwachten opbrengsten variëren. Hetzelfde geldt voor de uitgiften van de overige locaties, die naar verwachting in 2022 zijn uitgegeven. Daarna zal fase 2 aan snee komen. Ten aanzien van beide zones (zichtlocaties en overige locaties) verwacht het college dat de uitgiften aan gaan trekken vanaf ongeveer 2017/2018/2019.

Jaarrekening 2011

In de jaarrekening 2011 staat dat van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot één zichtlocatie is uitgegeven en wel voor de vestiging van de brandweerkazerne. Tevens wordt gemeld dat er vraag is vanuit de markt naar kleinere kavels en dat de gemeente als reactie hierop een herverkaveling heeft doorgevoerd waardoor een viertal kavels van ca. 1.100 m² zijn gecreëerd. Ook voor de zone wonen-werken wordt gekeken naar de mogelijkheden van herverkaveling..

Tot slot wordt gemeld dat de grondexploitatie is geactualiseerd, vooral vanwege de lagere uitgiftecijfers (= opbrengsten). Het geprognosticeerde eindresultaat vermindert maar blijft positief. Wel wordt gewezen op de heroverweging die plaats gaat vinden over nut en noodzaak van het nog aan te leggen fietspad. Indien dit niet doorgaat heeft dat een positief effect op het resultaat.

In de grondexploitatie van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot is vanaf het begin rekening gehouden met de aankoop van de grond en de aanleg van een fietspad. Voor de aankoop is uitgegaan van een bedrag van € 78.750 in 2012 en € 176.960 aan realisatiekosten in 2013. Omdat wordt afgezien van de aanleg van het fietspad worden de kosten in de grondexploitatie verlaagd. Aangegeven wordt dat bij de actualisatie van de grondexploitatie (jaarrekening 2012) de totale kosten en opbrengsten opnieuw zullen worden berekend.

Jaarrekening 2012

In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening 2012 schrijft het College van B&W dat de prognoses betreffende het aantal te verkopen bedrijfskavels niet wordt gerealiseerd. Dit heeft alles te maken met de economische crisis, zo wordt gesteld. Zoals gebruikelijk zijn ook nu de kosten, opbrengsten en looptijd geactualiseerd van alle grondexploitaties. De te verwachten gemiddelde jaarlijkse uitgifte aan bedrijfskavels wordt dan ook aangepast.

Over het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot wordt geschreven dat in 2012 geen verkopen hebben plaatsgevonden en dat het College van B&W ook voor de jaren 2013 en 2014 geen verkopen verwacht. Deze aanname is verwerkt in de grondexploitatie. Het aanpassen van de verkoopprognoses heeft een aanzienlijk nadelig effect op het uiteindelijke exploitatieresultaat.

Voor alle gemeentelijke grondexploitaties (woningbouw en bedrijventerreinen) wordt besloten een extra bedrag van € 680.169 te treffen. Bij de jaarrekening 2011 was reeds een bedrag van € 1,5 miljoen voorzien als algemeen risico voor grondexploitaties. € 100.000 is gereserveerd om actief te kunnen inspelen op vragen uit de markt.

De grondexploitatie 2012 voor het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot is, in afwijking van de voorgaande jaren, opgesteld door een extern bureau. In toelichting hierop is door de ambtelijke organisatie van de gemeente aangegeven dat hiervoor sporadisch wordt gekozen vooral als een soort extra controle. Door het bureau wordt geconstateerd dat er zeer grote verschillen bestaan tussen de uitgifteprognose van 2011 en de prognose van 2012, maar dat de fasering tot 2030 als realistisch wordt gekwalificeerd. Het bureau komt tot de conclusie dat, op basis van de huidige gegevens, het mogelijk lijkt een positief resultaat te realiseren. Wel wordt er op gewezen dat in de huidige

gronduitgifteprognoses is gerekend op een herstel van de grondverkoppen, maar dat het gezien de huidige economische situatie onzeker is in hoeverre deze gehaald kunnen worden. Wel wordt hierbij aangetekend dat de doorlooptijd relatief lang is, waardoor in de fasering ruimte aanwezig is om eventuele tegenvallende verkopen op te vangen in latere jaren.

Jaarrekeningen 2013 e.v.

In de jaarrekening 2013 geeft het College van B&W aan dat bij de jaarrekening 2012 een voorziening van

€ 100.000 beschikbaar is gesteld. Dit bedrag kon worden ingezet indien een ondernemer de grondprijs een belemmering zou vinden. Er heeft zich echter geen situatie voorgedaan, zodat er geen aanspraak op de voorziening is gemaakt.

De paragraaf grondbeleid van de jaarrekening 2014 opent met de opmerking dat een verbetering van het economisch klimaat ook merkbaar is in de gemeente Weststellingwerf. Dit uit zich o.a. in meer belangstelling voor de bedrijventerreinen. Dit heeft echter nog niet geleid tot concrete verkopen. De verkoopprognoses zijn niet bijgesteld.

In de jaarrekening 2015 geeft het College van B&W aan dat hoewel het economisch klimaat verbetert, de effecten nog niet merkbaar zijn in de verkoop van bedrijventerreinen. De geraamde verkopen zijn dan ook niet gerealiseerd. De verwachte eindresultaten zijn dan ook neerwaarts bijgesteld.

Tevens wordt gewag gemaakt van de voorstellen van de Commissie BBV die naar verwachting met ingang van 1 januari 2016 zullen leiden tot wijzigingen in de BBV (Begrotingsvoorschriften). De voorgenomen wijzigingen hebben vooral betrekking op de maximale looptijd van grondexploitaties, de toerekening van kosten en rente en de status van de categorie niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).

In de jaarrekening 2016 wordt gewezen op het in werking treden van het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV vanaf het begrotingsjaar 2017. Over het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot wordt geschreven dat de voorgenomen bedrijfsverplaatsing is gerealiseerd en dat het door de gemeente aangekochte perceel weer beschikbaar is voor verkoop. De verkoopprognose wordt aangepast omdat de geraamde verkopen niet zijn gerealiseerd.

Tot slot wordt gemeld dat de verkoopprijs van de kavels in de strook wonen/werken wordt verlaagd van € 125 p/m² naar € 115 p/m² voor de eerste 500 m², voor het aantal meters daarboven wordt € 60 m² gevraagd. Deze prijsverlaging zorgt voor financieel nadeel. Daar komt nog bij dat de aankoop van de bedrijfskavel van het te verplaatsen bedrijf Kuipers niet was voorzien in de grondexploitatie van 2016. Ook zijn er geen grondverkoppen geweest. De grondexploitatie is dan ook geactualiseerd. Door bovenstaande ontstaat een negatief eindresultaat zodat een voorziening van € 672.400 is getroffen.

Vervolgens wordt ingegaan op de relatie met de BBV in verband met de maximale looptijd. Het college van B&W schrijft dat de looptijd t/m 2030 kan worden gehandhaafd omdat het gehele plangebied reeds bouw- en woonrijp is gemaakt, fase 1 en 2 fysiek feitelijk niet te splitsen zijn en het slechts een beperkte overschrijding van de 10-jaarstermijn betreft.

Accountantsverslagen

In de accountantsverslagen / rapporten van bevindingen over de jaren 2007 t/m 2016 die aan de raad zijn aangeboden, wordt door de verschillende accountantsbureaus (PWC 2007 t/m 2010, EY

2011 t/m 2014, Hofsteenge Zeeman vanaf 2015) niet of nauwelijks ingegaan op de grondexploitatie van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot. Wel wordt nadrukkelijk aangegeven dat de jaarrekeningen zijn opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en dat door de Commissie BBV voorgestelde wijzigingen zijn overgenomen en op een juiste wijze zijn verwerkt. Wel wordt in een aantal verslagen gewezen op het feit dat het 'complex' een lange doorlooptijd kent en dat het aantal verkochte percelen achterblijft bij de verkoopprognoses, waardoor de financiële risico's groter worden. Gewezen wordt in dat verband dan ook op het belang van actualiseringen en monitoring.

2.4.3 Samenvatting bevindingen

Jaarlijks wordt de grondexploitatie geactualiseerd op basis van hernieuwde berekeningen van kosten en opbrengsten. De grondexploitatie is slechts een beperkt aantal malen aangepast:

- Allereerst in 2009 toen de kosten van met name het bouw- en woonrijp maken aanzienlijk lager uitvielen.
- Vervolgens is de grondexploitatie aangepast in 2010. In dat jaar is de doorlooptijd verlengd t/m 2030 vanwege de economische crisis. Hierdoor wordt de te verwachten gemiddelde jaarlijkse uitgifte lager en worden de opbrengsten uitgesmeerd over een langere periode, wat doorwerkt in de te betalen rente.
- De grondexploitatie 2013 is aangepast in verband met het niet realiseren van het fietspad, waardoor de kosten afnamen.
- En als laatste is de grondexploitatie 2017 aangepast. Aanleiding hiertoe was dat de voorgenomen bedrijfsverplaatsing van de firma Kuipers is gerealiseerd en dat het door de gemeente aangekochte perceel weer beschikbaar is voor verkoop. En tevens is de verkoopprijs van de kavels in de strook wonen/werken verlaagd van € 125 p/m² naar € 115 p/m² voor de eerste 500 m², voor het aantal meters daarboven wordt € 60 m² gevraagd. Mede hierdoor ontstaat een negatief eindresultaat zodat een voorziening van € 672.400 is getroffen.

In de tussenliggende jaren hebben zich minimale veranderingen voorgedaan. Dit naar aanleiding van de jaarlijkse actualisatie die de gemeente uitvoert.. Door de accountants wordt jaarlijks gewezen op de achterblijvende uitgiftecijfers, maar verdere conclusies worden hier niet aan verbonden.

2.5 Rol van de gemeenteraad

2.5.1 Raadsbesluiten voor en na realisatie Uitbreiding Schipsloot

De betrokkenheid van de gemeenteraad in de voorbereiding van en besluitvorming over ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot heeft op enkele momenten geleid tot formele besluitvorming. Het gaat om de volgende momenten:

Besluitvorming gemeenteraad	Beknorte toelichting
19 februari 2007	Gemeenteraad stelt grondexploitatie plangebied “Uitbreiding Schipsloot” vast en stelt bijbehorend krediet à € 7.003.364 beschikbaar.
19 november 2007	Gemeenteraad stelt bestemmingsplan “Uitbreiding Industrierrein Wolvega (Schipsloot)” vast.

Na de besluitvorming over ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot heeft de gemeenteraad de volgende besluiten genomen gericht op dit bedrijventerrein:

Besluitvorming gemeenteraad	Beknorte toelichting
4 februari 2008	Vaststelling derde wijziging Welstandsnota 2004 ‘Beeldkwaliteitsdocument zone Wonen & Werken uitbreiding industrierrein Wolvega (Schipsloot).
30 oktober 2017	Vaststelling van de beheersverordening ‘Uitbreiding industrierrein Wolvega (Schipsloot), ter vervanging van het bestemmingsplan uit 2007.

Het overzicht van raadsbesluiten die raken aan de ontwikkeling van Uitbreiding Schipsloot is gebaseerd op een zoekactie van de ambtelijke organisatie ten behoeve van het voorliggende onderzoek.

2.5.2 Betrokkenheid van de raad bij besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot

Op 19 februari 2007 stelt de gemeenteraad de grondexploitatie voor het plangebied “Uitbreiding Schipsloot” vast en stelt tegelijkertijd het bijbehorende krediet van € 7.003.364 beschikbaar. Het ingediende voorstel wordt aangenomen (één fractie stemt tegen).

De tegenstem is als volgt gemotiveerd:

- Het raadslid vraagt zich af of uitbreiding van het bestaande industrieterrein wel nodig is, waarbij zij verwijst naar twee onderzoeken van onderzoeksbureaus. Conclusie van deze onderzoeken is dat er veel voorraad is, in haar ogen een overaanbod. Het raadslid verwijst naar de behoefteraming van de provincie, die zij kenmerkt als “veel te hoog”.
- Een belangrijke overweging is verder dat door de realisatie van (te) veel nieuwe terreinen, de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen niet van de grond komt. Zij geeft aan dat ook op het bestaande industrieterrein in Wolvega voornamelijk revitalisering heeft plaatsgevonden en onvoldoende herstructurering. Mogelijkheden daartoe ziet zij wel mede vanwege de aanwezigheid van braakliggende terreinen.
- Daarnaast geeft het raadslid aan dat het aantal inwoners van Weststellingwerf de afgelopen zes jaar nauwelijks is toegenomen. Daardoor ontbreekt de noodzaak tot uitbreiding van industrieterrein.

Overwegingen van partijen om in te stemmen met het besluit tot ontwikkeling van “Uitbreiding Schipsloot” op basis van de opgestelde grondexploitatie en met beschikbaarstelling van genoemd krediet, zijn onder meer de volgende:

- “Er is veel belangstelling voor wonen en werken”.
- “De locatie Schipsloot is een zeer geschikte locatie voor industrie”. Daarbij zou de focus moeten liggen op industrie die minimale overlast geeft in plaats van op zware industrie.
- “Werken is heel belangrijk”, waarbij cijfers worden aangevoerd (die niet zijn genotuleerd in het raadsverslag) waaruit geconcludeerd kan worden dat Weststellingwerf niet te volgebouwd is..

Het gegeven dat er “veel belangstelling is”, wordt ook door de verantwoordelijk portefeuillehouder ingebracht ter onderbouwing van het voorgenomen besluit. Hij stelt dat “uit registratie blijkt dat er 51 belangstellingen zijn voor een locatie wonen/werken. Er kunnen 12 locaties worden uitgegeven, dus er is veel belangstelling.”.

In de raadsvergadering van 19 november 2007 stemt de raad in met de ongewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan “Uitbreiding Industrieterrein Wolvega (Schipsloot)”.

De verantwoordelijk portefeuillehouder licht toe dat de grondwerkzaamheden ‘tegen de zomer’ (van 2008) kunnen starten en dat de uitgifte van kavels gefaseerd plaatsvindt. De uitgifte van kavels op De Plantage loopt “erg snel”, “er is daarom in Weststellingwerf behoefte aan bedrijventerrein”. Hij stelt vast dat er “in sommige plaatsen te veel bedrijventerreinen zijn, maar niet in Weststellingwerf”.

Sessie met raadsleden

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad betrokken is geweest bij de voorbereiding van het besluit het industrieterrein “Uitbreiding Schipsloot” te realiseren, is in het kader van het voorliggende onderzoek een informele sessie met raadsleden belegd. Aan alle in de gemeenteraad vertegenwoordigde fracties is een uitnodiging gestuurd deel te nemen aan deze sessie. Aan de sessie hebben uiteindelijk vijf raadsleden deelgenomen, afkomstig uit vijf verschillende fracties.

Mede op basis van deze sessie concludeert BEA dat er tijdens het bestemmingsplantraject in de Raad weinig discussie is geweest over nut en noodzaak van het terrein Uitbreiding Schipsloot omdat het gezien werd als de uitvoering van hetgeen was beschreven in de gemeentelijke structuurvisie. Wel is in het voortraject onder andere discussie gevoerd over de locatie van het bedrijventerrein. Diverse raadsleden waren voorstander van een locatie langs de snelweg (i.p.v. de woonwijk Lindewijk). Ook is gesproken over de segmentering van Uitbreiding Schipsloot en De Plantage waarvoor draagvlak was in de Raad.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan is nauwelijks discussie geweest in de Raad. Dit mede omdat door het college werd aangegeven dat er veel geïnteresseerden waren, zowel voor de wonen-werken kavels als voor de bedrijfskavels. Door ambtenaren van de gemeente is vanaf 2002 een lijst bijgehouden van bedrijven die bij de gemeente geïnformeerd hebben naar vestigingsmogelijkheden op het nog te realiseren bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot. Veruit de meeste bedrijven informeren naar een kavel op het bedrijventerrein. Slechts een beperkt aantal oriënteert zich op een wonen-werken kavel. Uit de omschrijving van de bedrijfsactiviteiten blijkt dat het gaat om bedrijven waarvoor het bedrijventerrein bedoeld is, de zogenoemde no-nonsense MKB-bedrijven.

De meeste geïnteresseerden voor de wonen-werken kavels zouden zijn afgehaakt vanwege planologische beperkingen (o.a. te kleine hal, bouwmogelijkheden op kavel), de eisen vanuit het beeldkwaliteitsplan en de grondprijs. Inmiddels zijn meerdere aspecten aangepast.

Een aantal raadsleden geeft aan dat een paar geïnteresseerden voor bedrijfskavels, zich uiteindelijk gevestigd hebben in Emmeloord, waarbij ook de grondprijs een rol zou hebben gespeeld.

Terugkijkend op de besluitvorming, geven aanwezige raadsleden aan dat de sfeer bij de besluitvorming werd gedomineerd door de gedachte “we moeten er snel bij zijn”, anders moeten we straks “nee verkopen”. Daarnaast geeft men aan achteraf van mening te zijn dat de raad te weinig echt actief is betrokken bij de besluitvorming en dat een adequate risicoanalyse ontbrak.

2.5.3 Betrokkenheid van de raad bij monitoring en bijsturing

In de voor het onderzoek belegde informele sessie met raadsleden, is ook ingegaan op de periode ná realisatie van Uitbreiding Schipsloot. Eén van de bevindingen is dat er door de jaren heen meerdere keren door Raadsleden vragen zijn gesteld over de vestiging van het grondverzet bedrijf / puinbreker op het bedrijventerrein. Er is gewezen op de negatieve uitstraling van een dergelijk bedrijf op de aantrekkelijkheid van het gehele bedrijventerrein. Men geeft aan op dit aspect geen bevredigend antwoord te hebben gekregen.

Andere door aanwezige raadsleden ingebrachte ervaringen zijn:

- Voor het deel van het bedrijventerrein langs de weg Om den Noort is na oplevering van het terrein de rooilijn 9 meter verschoven, om zo de verkoopbaarheid van de wonen-werken kavels te verbeteren.
- Door raadsleden worden voorbeelden aangereikt van geïnteresseerde ondernemers die uiteindelijk afhaakten voor een kavel, mede door een als weinig flexibel gekarakteriseerde houding van de gemeente op bepaalde aspecten. Het gevoel is dat de achterblijvende uitgifte daarom niet alleen kan worden verklaard uit de economische crisis, maar dat ook allerlei praktische aspecten van invloed zijn geweest (o.a. planologische beperkingen, kavelgrootte, ligging, grondprijs, promotie).

- In het algemeen is de waarneming dat de gemeente “veel te weinig trok” aan het bedrijventerrein en te weinig actief was met promotie en marketing. Als voorbeeld wordt aangehaald dat promotie vooral liep via de gemeentelijke website en niet via onder meer commerciële sites als Funda.
- Een andere opmerking is dat de gemeente over weinig capaciteit beschikte voor actieve promotie en marketing. Over de acquisitie hebben raadsleden ook vragen gesteld, gedurende de hele periode van 2008 tot en met 2018.

Vertrouwelijke werkvergadering

Reeds jaren wordt de Raad jaarlijks vertrouwelijk tijdens een werkvergadering geïnformeerd over de ontwikkeling van de verschillende grondexploitaties. Vanaf 2014/2015 krijgt de exploitatie van Uitbreiding Schipsloot meer aandacht, daarvoor lag de nadruk op Lindewijk. Raadsleden geven aan dat een dergelijk overleg op zich een goede manier is om de gemeenteraad te betrekken bij de voortgang.

Hoe verder?

Het beeld van de in de sessie aanwezige raadsleden is, dat gemeente te weinig actief is als het gaat om het aantrekken van bedrijven. De Raad zou hier regelmatig op hebben gewezen. Maar er zouden te weinig middelen en te weinig mensen beschikbaar zijn.

De Raadsleden zijn van mening dat een cultuuromslag noodzakelijk is. De gemeente moet zich meer proactief opstellen en zich veel meer inzetten om bestaande bedrijven te behouden en nieuwe bedrijven aan te trekken.

2.5.4 Samenvatting bevindingen

De Raad is vanaf het begin nauw betrokken geweest bij en geïnformeerd over de realisatie van het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot. Alle benodigde informatie is met de Raad gedeeld. Over de betrokkenheid bij de planvorming en de (voorbereiding van de) besluitvorming over realisatie van Uitbreiding Schipsloot zijn de raadsleden minder positief dan over de wijze waarop zij na realisatie periodiek worden ‘bijgepraat’ door het College van B&W over de ontwikkeling van bedrijventerreinen en lopende grondexploitaties.

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan was in Nederland inmiddels de discussie op gang gekomen over de ontwikkeling van te veel hectaren bedrijventerrein. Dit heeft echter niet geleid tot een aanpassing van het bestemmingsplan, noch door de provincie, noch door de Raad van State. Ook binnen de gemeente heeft dit nauwelijks gespeeld. De zogenoemde lijst van 60 geïnteresseerde bedrijven is hierop mogelijk van invloed geweest, maar de onderbouwing van het bestemmingsplan was in lijn met de wijze waarop de provincie Fryslân omging met de planning en programmering van bedrijventerreinen.

Jaarlijks wordt de grondexploitatie geactualiseerd en vastgesteld door de Raad bij de vaststelling van de jaarrekening. Nut en noodzaak van actualisatie van bepaalde aannames wordt met de gemeenteraad in een vertrouwelijke werkvergadering besproken.

2.6 Resultaten telefonisch bevragen geïnteresseerde bedrijven

Ten behoeve van het onderzoek is van de gemeente Weststellingwerf een lijst ontvangen met bedrijven die, in enige mate, interesse hebben getoond voor afname van een of meer bedrijfskavels op Uitbreiding Schipsloot en mogelijk ook andere bedrijfsterreinen in de kern Wolvega. Het betreft een lijst die de gemeentelijke organisatie vanaf 2002 bijhield van geïnteresseerde bedrijven. De ontvangen lijst eindigt begin 2009. Op basis van deze lijst kan worden gesteld dat in deze periode 77 bedrijven interesse hebben getoond in afname van een kavel op Uitbreiding Schipsloot of mogelijk ook elders in de kern Wolvega.

2.6.1 Relevantie van ‘de lijst’ en opzet van telefonische enquête

Relevantie van ‘de lijst’

De lijst met geïnteresseerde bedrijven is onder meer februari 2007 door de wethouder gehanteerd in de raadsvergadering waarin de raad instemde met de grondexploitatie en het ter beschikking stellen van een ontwikkelingskrediet. Op dat moment werd gesproken over een lijst van 50 tot 55 ondernemingen (min of meer in lijn met de ontvangen lijst, waarop in totaal 44 bedrijven staan die in de periode van 2002 tot en met februari 2007 interesse hebben getoond). In een ambtelijk advies aan Burgemeester en Wethouders van 21 oktober 2008 wordt melding gemaakt van inmiddels circa 60 geïnteresseerde ondernemers op de lijst, die dan onlangs schriftelijk zijn geïnformeerd over onder andere bebouwingsvoorschriften en verkoopprijzen (genoemde aantal geïnteresseerden sluit aan bij het beeld van de ontvangen lijst).

Toelichting telefonische enquête

Om meer inzicht te krijgen in de mate van interesse van de ondernemingen op de lijst, is een beknopte telefonische enquête uitgevoerd onder ondernemingen die in de periode van medio 2005 tot en met 2007 interesse hebben getoond volgens de lijst. Van deze 34 ondernemingen was op de lijst zichtbaar dat 2 ondernemingen inmiddels hadden aangegeven geen interesse meer te hebben. Van de resterende 32 ondernemingen zijn uiteindelijk 16 ondernemingen telefonisch bevraagd.

De voorgelegde vragen luiden als volgt:

1. Klopt het dat u in de periode van medio 2005 tot en met 2007 bij de gemeente Weststellingwerf heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in een bedrijfskavel?
2. Naar welk terrein in Wolvega ging uw interesse uit?
3. Wat was de reden van uw vraag (verplaatsing, uitbreiding, anders)?
4. Naar welk type kavel was u op zoek (zichtlocatie, wonen-werken, overig)?
5. Hoe vaak heeft u na het melden van uw interesse contact gehad met de gemeente over uw vraag?
6. Kunt u iets zeggen over uw algemene indruk van de reactie van de gemeente op uw vraag?
7. Bent u op de hoogte gehouden van de mogelijkheden op bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot?

2.6.2 Respons van bedrijven

Vanwege privacyoverwegingen worden navolgend geen namen van bedrijven genoemd of gedetailleerde omschrijvingen van de geraadpleegde bedrijven. Omdat het aantal respondenten (steekproef van 16 ondernemingen uit een populatie van 32 ondernemingen) beperkt is, past geen statistische analyse. Navolgend wordt de uit de telefonische enquête verkregen respons weergegeven en toegelicht.

Toelichting op interesse

Van de zestien bevraagde ondernemingen, gaven er dertien aan dat de getoonde interesse concreet was. Voor drie ondernemingen gold dat er meer sprake was van algemene belangstelling in een oriënterende fase. De interesse was vrijwel gelijk gespreid over de drie typen bedrijfskavels: vijf keer ging de interesse uit naar een zichtlocatie, vijf keer naar de combinatie van wonen en werken en zes keer naar een 'overige' locatie (zijnde geen zichtlocatie).

Voor alle zestien geselecteerde ondernemingen geldt dat zij zich niet hebben gevestigd op Uitbreiding Schiploot. Telefonisch is afgetast waarom het bedrijf zich er uiteindelijk niet (geheel of gedeeltelijk) vestigde. De volgende redenen worden gegeven:

- Zeven ondernemingen geven aan dat de prijs als hoog werd ervaren en dat dit heeft meegespeeld bij het besluit geen kavel te kopen op Uitbreiding Schipsloot. Voor twee bedrijven gold dat dit de enige reden was.
- Voor drie ondernemingen gold dat zij uiteindelijk kozen om op de oude locatie uit te breiden. Daarnaast vonden vier ondernemingen elders in Wolvega een goed alternatief, in alle gevallen in bestaande bouw (geen van deze vier bedrijven vestigde zich op De Plantage). Een ander bedrijf kon uitbreiden op een nieuwe locatie in de kern waar het bedrijf gevestigd was.
- Voor drie ondernemingen waren bouwvoorschriften of ruimtelijke voorschriften de of één van de redenen om zich niet te vestigen op Uitbreiding Schipsloot (bijvoorbeeld percentage van het perceel dat bebouwd kon worden, wijziging van de kavelindeling die resulteerde in te grote kavels, beperkingen in materiaalkeuze voor te realiseren loads).

Daarnaast werden de volgende redenen genoemd: (1x) aanwezigheid van een grondverzetbedrijf annex puinbreker, (1x) bieding op het oude bedrijfspand werd niet concreet, (1x) dochter verhuisde uiteindelijk niet naar Leeuwarden maar naar Zwolle waardoor verplaatsing woning met bedrijf geen voordeel meer had, (1x) bedrijf stelde zich de vraag of verplaatsing wel echt nodig was en (1x) een ander bedrijf vond de bereikbaarheid niet voldoende, met als toelichting dat vooral de spoorwegovergang tussen Uitbreiding Schipsloot en de snelweg A32 voor te veel oponthoud zou zorgen.

De meeste geïnteresseerde bedrijven (alle bedrijven met interesse in wonen en werken) waren voornemens al hun activiteiten te verplaatsen naar de eventuele nieuwe locatie. Voor twee ondernemingen gold dat Uitbreiding Schipsloot een extra bedrijfslocatie zou zijn geworden.

Contact met gemeente

De waardering van de contacten met de gemeente zijn wisselend, met wel een relatief groot aandeel ondernemingen die vooral kritisch zijn. Drie ondernemingen zijn ronduit positief over de houding van de gemeente. Daar staan acht bedrijven tegenover die de houding van en de contacten met de gemeente als vooral negatief hebben ervaren. Vier ondernemingen zijn neutraal, hebben wisselende ervaringen of kunnen het zich niet meer herinneren. Het belangrijkste kritiekpunt is dat

de gemeente als weinig actief werd gezien. Deze kritiek geven ook enkele ondernemingen die op zich positief over de gemeente zijn of de houding als neutraal beoordelen. Gesprekspartners gebruiken bewoordingen als “slap”, “als gemeente sneller had gehandeld, was ik er nu gevestigd”, “moet op je knieën liggen om grond te kunnen kopen”, “of ze verkopen of niet maakt ze niets uit” en “niet meelevend, niet meedenken over een oplossing”. Vanzelfsprekend zijn dit reacties, waarbij het zo kan zijn dat de beleving van de gemeentelijke contactpersoon of -personen anders kan zijn. De gemeentelijke contactpersonen zijn hier niet over bevraagd om de responderende ondernemers anonimiteit te kunnen garanderen.

De kritiek op de gemeente komt er samengevat op neer dat deze als weinig actief, flexibel en meedenkend met de ondernemer wordt ervaren. Daarnaast, of in het verlengde van de als weinig actief ervaren houding, wordt door de meeste ondernemers ook aangegeven dat er na hun melding van interesse weinig contact meer is geweest. Het contact dat er na het eerste contact is geweest, was vooral schriftelijk via post of e-mail of, en dan meestal op eigen initiatief, telefonisch.

2.6.3 Samenvatting bevindingen

De telefonische enquête, waarbij de helft van de ondernemingen is benaderd die in de periode medio 2005 tot en met 2007 interesse hebben getoond in een bedrijfskavel in Wolvega en waarbij deze ook allemaal hebben gerespondeerd, levert de volgende bevindingen op:

- Het grootste deel van de bedrijven die interesse toonden (13 van de 16), had concrete interesse in verplaatsing naar een andere locatie dan waar zij gevestigd waren (geheel of gedeeltelijk) en in een enkel geval betrof het een uitbreiding naast de aan te houden ‘oude’ bedrijfslocatie. Een beperkt deel van de interesse betrof oriënterende belangstelling, die nog niet echt concreet was (3 van de 16). De interesse in verplaatsing gold voor een deel van de bedrijven niet exclusief het bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot.
- De geselecteerde bedrijven hebben zich uiteindelijk niet op Uitbreiding Schipsloot gevestigd. Enkele bedrijven konden uiteindelijk toch op of vlakbij de ‘oude’ locatie hun uitbreidingswensen realiseren of de aanleiding voor verplaatsing was om een andere reden vervallen.
- Een deel van de bedrijven (7 van de 16) vond de grondprijs hoog. Andere bedrijven hebben de bouwvoorschriften of andere ruimtelijke eisen als ‘streng’ en weinig flexibel ervaren.
- Een andere factor die relevant blijkt, is de aard en intensiteit van het contact van de gemeente met de bedrijven die belangstelling toonden en hoe actief de gemeente deze bedrijven bleef volgen en informeren. Vervolgens de meeste bedrijven geven aan dat de gemeente op dit vlak weinig actief was.

2.7 Toetsing aan het normenkader

De centrale vraagstelling voor het voorliggende onderzoek luidt als volgt:

“Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterreinen in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot”?”

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het beleid voor industrieterreinen in het geval van “Uitbreiding Schipsloot” rechtmatig, effectief en efficiënt opgesteld en uitgevoerd?
2. Kan worden aangetoond waardoor de vraag naar “Uitbreiding Schipsloot” zo lang zo laag is geweest? Hoe verhoudt dit zich tot de berekeningen bij aanvang van het project?
3. Zijn de prognoses voor de berekeningen in de jaarrekeningen realistisch, goed en specifiek onderbouwd?
4. Beheerst de gemeente de financiële risico's van Uitbreiding Schipsloot?
5. Is de gemeenteraad gedurende de planvorming, besluitvorming en uitvoering van Uitbreiding Schipsloot tijdig, accuraat en volledig geïnformeerd?

De waargenomen praktijk van besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot en bijsturing na realisatie is getoetst aan het door de RKC opgestelde normenkader. De normen zijn gecategoriseerd aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen.

Ad 1. Effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid

Norm	Is voldaan de aan de norm?
De ambities en doelen waren vooraf helder.	Ja, doelgroep en tempo van uitgifte van Bedrijventerrein Schipsloot waren duidelijk met daarbij een duidelijke afstemming qua doelgroep met De Plantage.
Er is ‘goed’ gestuurd op het bereiken van deze doelen.	Deels, de sturingsmogelijkheden bij de exploitatie van bedrijventerreinen zijn beperkt en hebben vooral betrekking op: • Keuze ten aanzien van profilering, inrichting en kwaliteitskenmerken in brede zin in fase van planvorming en bij realisatie. • Daarna kan vooral gestuurd worden op de grondprijs en er kan geïnvesteerd worden in promotie en marketing. Het onderzoek onderbouwt dat de gemeente met name op het vlak van promotie en marketing meer had kunnen doen om de uitgifte te bevorderen.
De geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het	Nee, de doelen zijn nog niet gerealiseerd. Van de beschikbare kavels is het grootste deel nog niet uitgegeven. Na oplevering van

realiseren van de doelen en de gestelde doelen zijn gerealiseerd.	het terrein heeft de gemeente een weinig actieve houding gekozen bij het bevorderen van de uitgifte.
Het beleid is voldoende en tijdig aangepast toen wijzigende omstandigheden daar om vroegen (o.a. economische crisis).	Deels. De gemeente heeft op enkele momenten de grondexploitatie aangepast onder andere door verlenging van de looptijd, verlaging van de grondprijs en het terugkopen van grond van het op het terrein gevestigde grondverzetbedrijf. De profilering van het terrein is niet aangepast omdat de gemeente in combinatie met De Plantage het leeuwendeel van de lokale behoefte aan bedrijventerrein kan afdekken. De gemeente heeft geen actieve houding ingenomen richting ondernemers. Van promotie en marketing werd geen werk gemaakt.
Er is op een zorgvuldige en verifieerbare wijze gebruik gemaakt van de bij de gemeente en mogelijke partners als gemeenten in de regio en de provincie beschikbare kennis en capaciteiten.	Ja, bij de voorbereiding van de besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot hebben de provincie Fryslân en de gemeente Weststellingwerf inzichten uitgewisseld over de behoefte aan bedrijventerreinen en op elkaar afgestemd. Ook had de gemeente contacten met gemeenten in regionaal verband. Aan een regionale behoeftebeoordeling en/of formele afstemming over realisatie van bedrijventerreinen heeft de gemeente Weststellingwerf zich niet geëngageerd.
De gemaakte keuzes ten aanzien van de fasering ten aanzien van bouwrijp maken en verkaveling waren doelmatig.	Deels, de keuze om fase 1 en 2 in één keer bouw- en woonrijp te maken was ten tijde van de start van het bedrijventerrein doelmatig, uitgaande van de te verwachten uitgaven. De ruimtelijke inrichting en verkaveling sloten aan op de te verwachten vraag vanuit met name de lokale ondernemers.
Bij de planvorming, realisatie en exploitatie van Uitbreiding Schipsloot is voldaan aan de uit het BBV voortvloeiende eisen (inclusief recente wijzigingen BBV).	Ja. De respectievelijke accountantskantoren die in de periode 2007 tot en met 2017 controlewerkzaamheden uitvoerden voor de gemeente Weststellingwerf concluderen dat de jaarrekeningen zijn opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en dat door de Commissie BBV voorgestelde wijzigingen zijn overgenomen en op een juiste wijze zijn verwerkt. Het onderzoek heeft dit beeld niet gewijzigd.

Ad 2 en 3. Redenen voor achterblijvende vraag en verhouding tot prognoses bij aanvang

Norm	Is voldaan aan de norm?
Het project is gebaseerd op een gedegen, goed onderbouwde en actuele raming van de vraag	Deels. De gemeente Weststellingwerf heeft geen eigen behoefteonderzoek verricht voor realisatie van Uitbreiding Schipsloot. Zij heeft de inzichten van de provincie op dit vlak toegepast en zich verder vooral gebaseerd op de uitgiftecijfers in de jaren vóór ingebruikname van Uitbreiding Schipsloot. De gemeente hield een lijst bij van bedrijven die interesse hadden getoond in vestiging in Wolvega en meer specifiek in aanmerking konden komen voor vestiging op Uitbreiding Schipsloot. Niet voor alle bedrijven op deze lijst was de interesse in vestiging op Uitbreiding Schipsloot hard. In een aantal gevallen oriënteerde het bedrijf zich vooral op mogelijkheden tot verplaatsing of uitbreiding van activiteiten op een nieuwe locatie en ook voor een deel van de bedrijven waarvoor de interesse in verplaatsing hard was kan worden vastgesteld dat deze interesse niet alleen gericht was op Uitbreiding Schipsloot. Signalen in die tijd dat mogelijk overaanbod zou ontstaan aan bedrijventerreinen, zijn onvoldoende op hun waarde en de mogelijke consequenties ervan beoordeeld.
Het project is gebaseerd op een zorgvuldige, gedegen en verifieerbare analyse van de met het bedrijventerrein te bedienen (doelgroepen) bedrijven	Ja, in de gemeentelijke beleidsdocumenten is een duidelijke omschrijving van te bedienen doelgroepen te vinden. Wat de te bedienen doelgroepen betreft is er sprake van een afstemming met het in dezelfde periode ontwikkelde bedrijventerrein De Plantage.
Voor het vaststellen van de grondprijs is onderzoek gedaan naar de grondprijzen van andere bedrijventerreinen in de gemeente en regio	Ja, de gemeente heeft bij het opstellen van het bestemmingsplan onderzoek uitgevoerd naar grondprijzen van vergelijkbare bedrijventerreinen elders in de regio en het daar gehanteerde prijsniveau.
De opgezette businesscase c.q. de grondexploitatie is gebaseerd op realistische, onderbouwde en verifieerbare uitgangspunten en in de jaren daarna adequaat aangepast aan wijzigende omstandigheden	Ja, de in de grondexploitatie gehanteerde uitgangspunten zijn verifieerbaar en onderbouwd op basis van met name inzichten van de provincie over de behoefte aan bedrijventerrein in combinatie met lokale signalen over geïnteresseerde bedrijven. In de grondexploitatie is geen rekening gehouden met een plotselinge en ingrijpende conjunctuuromslag. Looptijd en grondprijzen zijn aangepast in verband met wijzigende omstandigheden.
De economische crisis en de tegenvallende uitgifte zijn op een zorgvuldige en verifieerbare wijze verwerkt in de jaarrekeningen	Ja, de jaarrekeningen waren transparant over veranderingen die zich voordeden in de grondexploitatie van het bedrijventerrein. De verschillende accountants hebben door de jaren heen gewezen op de achterblijvende uitgiftecijfers, maar gingen akkoord met de wijze waarop wijzigingen in opbrengsten en kosten door de

	gemeente werden verwerkt in de grondexploitatie.
--	--

Ad 4. Beheersing van risico's door de gemeente

Norm	Is voldaan aan de norm?
De gemeente beschikt over een adequaat systeem van risicomanagement t.a.v. ontwikkeling van bedrijventerreinen	Ja, door jaarlijks de in de grondexploitatie gehanteerde aannames en de daarbij behorende risico's te beoordelen en indien noodzakelijk geacht de grondexploitatie aan te passen en/of te actualiseren.
Bij aanvang van het project heeft een adequate risicoanalyse plaatsgevonden	Ja, de grondexploitatie is gestoeld op onderbouwde aannames. Wijzigingen van aannames kunnen leiden tot (financiële) risico's. De in 2007 door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie is kort daarna nader getoetst op de kosten voor bouw- en woonrijp maken (door Royal Haskoning). Door Oranjewoud is de grondexploitatie in zijn geheel nader getoetst en doorgerekend, met daarin opgenomen een gevoeligheidsanalyse voor de belangrijkste bepalende factoren. In deze zin is er gedegen aandacht geweest voor relevante risico's c.q. de relevante kosten- en opbrengstenposten zijn voorzien van nadere analyse en toetsing.
Ten aanzien van de grootste en meest waarschijnlijke risico's zijn adequate beheersmaatregelen getroffen	Deels. In een door het college vastgestelde ambtelijke notitie uit 2006 wordt gesignaleerd dat de gemeente een slecht imago heeft bij niet-Weststellingwerfse ondernemers en dat de gemeente een weinig actief beleid heeft met betrekking tot het aanbieden van bedrijventerrein. Deze signalen hebben niet geleid tot concrete aanpassingen in organisatie of beleid. Verder is er voor gekozen om fase 1 en 2 gelijk bouw- en woonrijp te maken. Dat is een bewuste keuze geweest, te verdedigen vanuit de wens kosten laag te houden, maar anderzijds betekent deze keuze dat de risico's van tegenvallende uitgifte toenemen.
De effectiviteit van de beheersmaatregelen is adequaat gemonitord	Ja, het College van B&W heeft elk jaar de grondexploitatie geactualiseerd, waarbij veranderende omstandigheden zijn meegenomen. Tot bijstellingen op het vlak van imago, marketing en promotie heeft dit niet geleid.

Ad 5. Is de gemeenteraad tijdig, accuraat en volledig geïnformeerd?

Norm	Is voldaan aan de norm?
De gemeenteraad is voldoende betrokken bij de planvorming en de besluitvorming over Uitbreiding Schipsloot	Deels. Het antwoord op de vraag of de gemeenteraad ‘voldoende’ betrokken is geweest, is per definitie in enige mate subjectief. De raad heeft een actieve rol gehad bij zowel de vaststelling van de grondexploitatie en de beschikbaarstelling van het krediet als de vaststelling van het bestemmingsplan. De raadsleden zelf, voor zover zij hebben deelgenomen aan de ten behoeve van het onderzoek georganiseerde informele sessie, geven echter aan dat zij de betrokkenheid achteraf als onvoldoende hebben ervaren. Een echte nut en noodzaak-discussie is niet gevoerd in de raad.
De raad is periodiek geïnformeerd over de voortgang	Ja, de gemeenteraad wordt jaarlijks tijdens een informele werkvergadering vertrouwelijk bijgepraat over de ontwikkeling van de verschillende grondexploitaties. Jaarlijks worden de aannames van de grondexploitatie geactualiseerd en in dit overleg met de gemeenteraad besproken. Daarnaast is er de reguliere informatie in de planning en control-cyclus, waarbij met name gewezen kan worden op de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening.
Doorgevoerde aanpassingen in de grondexploitatie zijn besproken met de raad	Ja, in de genoemde overleggen van portefeuillehouder met de raad.
De raad beschikte over voldoende informatie om tussentijds te kunnen bijsturen als de voortgang of veranderende omstandigheden daar om vragen	Ja, de raad beschikte in principe over voldoende informatie voor bijsturing. De door raadsleden in de praktijk gewenste bijsturing heeft niet zozeer betrekking gehad op de precieze grondexploitatie. De aandacht lag enerzijds op beleidsmatige aspecten als de mate waarin er sprake was van promotie en marketing en anderzijds op concrete inrichtingskeuzes. Voorbeelden van de laatste categorie betreffen de vestiging van een handels- en transportonderneming op het terrein, de precieze rooilijn van de kavels langs de weg Om den Noort en de wijze waarop de gemeente omging met geïnteresseerde ondernemers.

2.8 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidde als volgt:

“Leidt het gemeentelijk beleid voor industrieterreinen in Weststellingwerf tot het gewenste resultaat bij het bedrijventerrein “Uitbreiding Schipsloot”?”

Beantwoording van de centrale vraagstelling is afhankelijk van het gekozen perspectief:

- Het beleid was effectief indien het doel was om een bedrijventerrein te realiseren dat geschikt is voor de te bedienen doelgroep van MKB-bedrijven met voorkeur voor een productiegerichte omgeving.
- Het beleid was niet effectief afgemeten aan de aanvankelijke verwachting dat het bedrijventerrein in een periode van 10 jaar volledig uitgegeven zou kunnen worden. Van de beschikbare kavels is het grootste deel nog niet uitgegeven. Het beleid kan omschreven worden als te weinig (pro-)actief.
- Het beleid was ook niet effectief afgemeten aan de aanvankelijke financiële prognoses. De door de gemeenteraad in 2007 goedgekeurde grondexploitatie kende een batig saldo van € 691.682. Uiteindelijk is dit batig saldo door de achterblijvende uitgifte en de verlenging van de looptijd, waardoor de rentelasten opliepen, omgeslagen in een negatief resultaat waarvoor een voorziening van € 672.400 is getroffen.

Deelvragen

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in een aantal concrete onderzoeksvragen, die hierna van een antwoord worden voorzien:

1. Is het beleid voor bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot effectief, efficiënt en rechtmatig opgesteld en uitgevoerd?

Het antwoord op de vraag naar de effectiviteit ligt in het directe verlengde van de hiervoor beantwoorde centrale vraagstelling. Voor de waardering van de effectiviteit verwijzen wij daar naar. Ten aanzien van de doelmatigheid is van belang dat de gemeente er voor heeft gekozen om fase 1 en fase 2 van Uitbreiding Schipsloot in één keer bouw- en woonrijp te maken. Over fase 2 blijkt achteraf dat het gelijk met fase 1 realiseren voorbarig was vanuit het perspectief van de (gebleken) vraag. Vanuit kosten oogpunt wordt een bedrijventerrein echter vaak in een keer bouw- en woonrijp gemaakt, zeker als het een wat kleinschaliger bedrijventerrein betreft zoals Uitbreiding Schipsloot. Het is immers goedkoper om alle boven- en ondergrondse infrastructuur in een keer aan te leggen. Nadeel is dat de kosten voor de baten uitgaan, wat inhoudt dat de gemeente direct bij aanvang met aanzienlijke kosten wordt geconfronteerd. Bij tegenvallende opbrengsten drukken de rentelasten dan extra op de grondexploitatie.

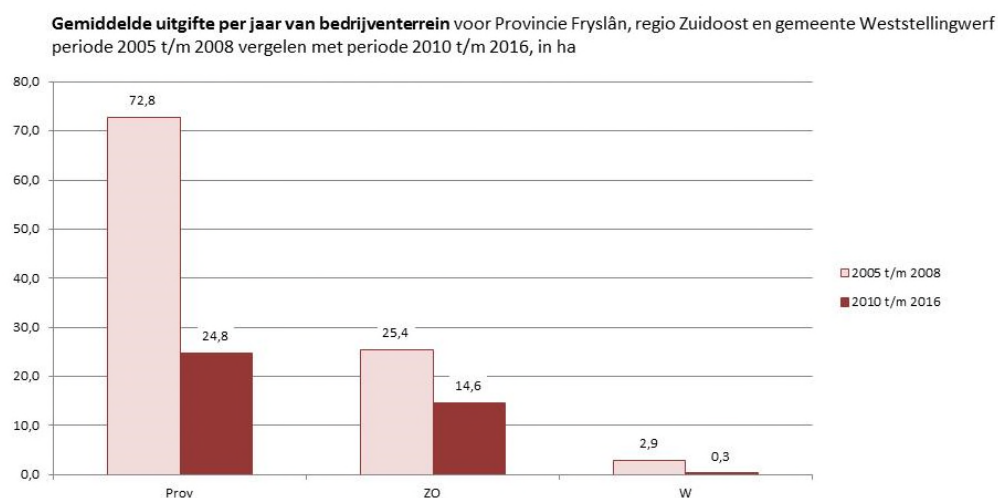
Om de volgende redenen werd besloten tot het in één keer bouwrijp maken van fase 1 en fase 2:

- Om de verschillende doelgroepen te kunnen huisvesten was het belangrijk dat de daarvoor bedoelde bedrijfskavels vanaf het begin beschikbaar waren (zowel zichtlocaties en wonen-werken kavels langs de doorgaande weg als kavels op het binnenterrein).
- Omdat een groot deel van de kavels gelegen is aan de doorgaande weg was het vanuit exploitatie optiek en vanuit oogpunt van de uitstraling van het terrein logisch deze in een keer aan te leggen. Bovendien kon hierdoor optimaal worden aangesloten op de reeds bestaande infrastructuur die buiten het bedrijventerrein was gelegen.
- Verder is van belang dat destijds sprake was van een lijst met circa 60 geïnteresseerde bedrijven. Als slechts een deel hiervan zich daadwerkelijk op korte termijn op het terrein zou vestigen was het noodzakelijk daarvoor bedrijfskavels gereed te hebben.

Ten aanzien van de rechtmatigheid is gebleken dat de respectievelijke accountantskantoren, die in de periode 2007 tot en met 2017 controlewerkzaamheden uitvoerden voor de gemeente Weststellingwerf, concluderen dat de jaarrekeningen zijn opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en dat door de Commissie BBV voorgestelde wijzigingen zijn overgenomen en op een juiste wijze zijn verwerkt. Het onderzoek heeft dit beeld niet gewijzigd.

2. Kan worden aangetoond waardoor de vraag naar het bedrijventerrein zo lang zo laag is geweest? Hoe verhoudt dit zich tot de berekeningen bij aanvang van het project?

Het onderzoek onderbouwt dat er meerdere verklaringen zijn voor het achterblijven van de vraag. Een hele belangrijke verklaring vormen de financiële en vervolgens economische crisis die nagenoeg samenvielen met het op de markt komen van het bedrijventerrein. Als gevolg van deze conjuncturele omslag daalde de uitgifte van bedrijventerrein sterk in de hele provincie Fryslân en in nog sterkere mate ook in de gemeente Weststellingwerf. Zie onderstaande grafiek.



Nota bene: de uitgiftecijfers voor de gemeente Weststellingwerf betreffen alle bedrijventerreinen in de gemeente, dus naast Uitbreiding Schipsloot ook Schipsloot en De Plantage.

De grondexploitatie hield geen rekening met een plotseling en ingrijpende conjuncturomslag.

Het als gevolg van de crisis aanpassen van de looptijd was een voor de hand liggende ingreep. Uit het onderzoek blijkt dat ook andere aspecten van invloed zijn geweest op de lage uitgiftecijfers.

- De vestiging van een bedrijf dat gespecialiseerd was in grondverzet, transport, sloopwerkzaamheden en bestratingsmaterialen, heeft een negatieve invloed gehad op de door geïnteresseerde bedrijven ervaren aantrekkelijkheid van het terrein en dus op de uitgiftecijfers.
- De gemeente stelde zich weinig actief op richting de circa 60 geïnteresseerde bedrijven op de lijst. Er is weinig gedaan om deze bedrijven actief te ‘verleiden’ om zich te vestigen op het bedrijventerrein.
- Verder was van enige vorm van marketing van het bedrijventerrein niet of nauwelijks sprake. De beperkte menskracht en middelen die de gemeente voor bedrijfscontacten beschikbaar heeft gesteld, hebben ook meegespeeld.

De uitgangspunten voor de grondexploitatie zijn verifieerbaar en onderbouwd op basis van met name inzichten van de provincie over behoefte aan bedrijventerrein, in combinatie met lokale signalen over geïnteresseerde bedrijven. De Raad van State heeft vervolgens deze onderbouwing gewogen en is hiermee ook akkoord gegaan. Niet duidelijk is of de provincie dan wel de Raad van State inzicht hebben gevraagd en gekregen van de lijst van circa 60 bedrijven die interesse hebben getoond om zicht op Uitbreiding Schipsloot te vestigen.

Naast de economische crisis, die tijdelijk van invloed is geweest op de achterblijvende uitgifte, hebben ook structurele factoren een rol gespeeld bij het uiteindelijke uitgiftetempo. De Provincie Fryslân geeft in haar goedkeuringsbesluit van 27 mei 2008 aan dat “de netto voorraad van 28 ha op De Plantage en Schipsloot, dus exclusief een 2^e fase van onderhavig plan (i.c. ontwikkeling Uitbreiding Schipsloot), (ruim) voldoende is om de vraag in de komende tien jaar te bedienen, zelfs in geval van doortrekking van de historische uitgiftelijijn.” De provincie geeft voorts aan dat “voor zover nu te overzien een ontwikkeling van de 2^e fase binnengebied in onderhavig plan binnen de planperiode 2008-2018 dus kwantitatief niet noodzakelijk is.” Voorafgaand aan het goedkeuringsbesluit zijn onder andere door de provinciale Commissie van Overleg en in de Notitie Beleid Ontwikkeling Bedrijventerreinen (vastgesteld door het College van B&W in juni 2006) kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak van deze uitbreiding. Toch gaat de provincie akkoord met de wijzigingsbevoegdheid van de gemeente voor fase 2 van Uitbreiding Schipsloot. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de gemeenteraad van Weststellingwerf is geïnformeerd over deze kanttekeningen van de provincie.

3. Zijn de prognoses voor de berekeningen van de grondexploitatie in de jaarrekeningen realistisch, goed en specifiek onderbouwd?

De gemeente is door de jaren heen in haar jaarrekeningen altijd transparant geweest over veranderingen die zich voordeden in de grondexploitatie van het bedrijventerrein. De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd en tijdens een vertrouwelijke werkbijeenkomst besproken met de gemeenteraad. De aanpassingen betroffen vooral de kosten (zoals de lagere kosten van het bouw- en woonrijp maken, het niet realiseren van het fietspad en de rentelasten) en de opbrengsten (zoals het verlengen van de looptijd en de gronduitgiften). De verschillende accountants hebben door de jaren heen gewezen op de achterblijvende uitgiftecijfers, maar gingen

akkoord met de wijze waarop wijzigingen in opbrengsten en kosten door de gemeente werden verwerkt in de grondexploitatie.

4. Beheerst de gemeente de financiële risico's van Uitbreiding Schipsloot?

Het onderzoek concludeert ten aanzien van het risicomanagement dat alle relevante risico's in beeld waren en dat het College van B&W ook inzicht had in de wijze waarop risico's zoveel mogelijk beperkt konden worden. Het risico met in potentie de grootste impact, van een plotseling door een conjunctuuromslag sterk inzakkende vraag naar bedrijventerrein, was lastig te voorzien. Het college had weinig mogelijkheden om dit risico te beperken, maar heeft de weinige mogelijkheden die zij had, in de vorm van actieve marketing en een gefaseerd bouw- en woonrijp maken, niet benut. Fase 1 en 2 zijn tegelijk ontwikkeld, wat als voordeel had dat daardoor kosten van realisatie werden beperkt, maar het heeft het financiële risico van vertraagde uitgifte vergroot.

De grondexploitatie is gestoeld op onderbouwde aannames. Wijzigingen van aannames kunnen leiden tot (financiële) risico's. De in 2007 door de Raad vastgestelde grondexploitatie is kort daarna nader getoetst op de kosten voor bouw- en woonrijp maken (door Royal Haskoning). Door Oranjewoud is de grondexploitatie in zijn geheel nader getoetst en doorgerekend, met daarin opgenomen een gevoeligheidsanalyse voor de belangrijkste bepalende factoren.

Opmerkelijk is dat de looptijd van de grondexploitatie reeds bijna direct ná het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, is verlengd. Het enige argument dat hiervoor wordt aangedragen is de economische crisis.

In 2006 waren er signalen dat de gemeente een slecht imago heeft bij ondernemers van buiten de gemeente en dat de gemeente een weinig actief beleid heeft met betrekking tot het aanbieden van bedrijventerrein. Deze signalen hebben niet geleid tot concrete aanpassingen in organisatie of beleid.

5. Is de gemeenteraad gedurende de planvorming, besluitvorming en uitvoering van Uitbreiding Schipsloot tijdig, accuraat en volledig geïnformeerd?

De Raad is over Uitbreiding Schipsloot zowel betrokken bij de voorbereiding van en de besluitvorming over realisatie van dit plan als bij de monitoring van de voortgang daarna. Jaarlijks werd de Raad via de jaarrekeningen geïnformeerd over de grondexploitatie en in een jaarlijks vertrouwelijke werkvergadering informeerde het college Van B&W de Raad over de ontwikkelingen inzake Uitbreiding Schipsloot.

In grote lijnen kan worden gesteld dat de Raad beter is betrokken bij de monitoring na oplevering, als basis voor eventuele bijsturing, dan bij de onderbouwde voorbereiding van en besluitvorming over het plan

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

- beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling, gemeente Weststellingwerf.
- regisseur ruimtelijke ontwikkeling, gemeente Weststellingwerf.
- teamleider concerncontrol, gemeente Weststellingwerf.
- beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling, gemeente Weststellingwerf.
- senior adviseur ruimtelijke plannen en projecten, provincie Fryslân.
- provinciaal coördinator Landelijke Informatie Bedrijventerreinen (IBIS), provincie Fryslân.
- voorzitter Commerciële Club Weststellingwerf.
- manager, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM).
- wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, gemeente Weststellingwerf.

Aan een informele sessie over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij Uitbreiding Schipsloot is deelgenomen door de volgende raadsleden:

- gemeenteraadslid voor het CDA.
- gemeenteraadslid voor de Lijst Mulder.
- gemeenteraadslid voor Weststellingwerfs Belang.
- gemeenteraadslid voor de PvdA.
- gemeenteraadslid voor GroenLinks.

Bijlage 2: bronnen en literatuur

- Bureau Louter, *Bedrijventerreinen in Fryslân, Vraagprognoses tot 2030*, maart 2015.
- Gemeente Weststellingwerf, *Structuurplan Weststellingwerf 2000-2015*, februari 2002.
- Gemeente Weststellingwerf, Ambtelijke memo aan College van Burgemeester en Wethouders, onderwerp: *Bestuursopdracht ontwikkeling voorraad bedrijventerreinen*, 8 december 2005.
- Gemeente Weststellingwerf, *Notitie "Beleid ontwikkeling Bedrijventerreinen"*, interne notitie 2006.
- Gemeente Weststellingwerf, Advies aan Burgemeester en Wethouders, 30 juni 2006, onderwerp: *Notitie Grondbeleid Bedrijventerreinen*.
- Gemeente Weststellingwerf, Advies aan Burgemeester en Wethouders, 10 januari 2007, onderwerp: *Uitbreiding Industrierrein Schipsloot Wolvega*.
- Gemeente Weststellingwerf, Collegebesluit, *Vaststelling grondexploitatie Uitbreiding Schipsloot*, 25 februari 2007.
- Gemeente Weststellingwerf, Kort verslag openbare vergadering van de raad van de gemeente Weststellingwerf d.d. 19 februari 2007 (beschikbaarstelling krediet grondexploitatie).
- Gemeente Weststellingwerf, Verslag van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Weststellingwerf d.d. 19 november 2007.
- Gemeente Weststellingwerf, Besluitenlijst raadsvergadering 4 februari 2008.
- Gemeente Weststellingwerf, Advies aan Burgemeester en Wethouders, 21 oktober 2008, onderwerp: *Uitspraak in een verzoek om een voorlopige voorziening m.b.t. bestemmingsplan Uitbreiding Industrierrein Wolvega (Schipsloot)*.
- Gemeente Weststellingwerf, Advies aan Burgemeester en Wethouders, 21 oktober 2008, onderwerp: *Bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot te Wolvega*.
- Gemeente Weststellingwerf, ambtelijke memo aan College van B&W, *Bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot te Wolvega*, 3 november 2008.
- Gemeente Weststellingwerf, Advies aan Burgemeester en Wethouders, 2 februari 2009, onderwerp: *Bedrijventerrein "Uitbreiding Schipsloot" te Wolvega* (notitie over herziening grondexploitatie).
- Gemeente Weststellingwerf, Collegebesluit, *Vaststelling herziene grondexploitatie Uitbreiding Schipsloot*, 6 februari 2009.
- Gemeente Weststellingwerf, *Ontwikkelagenda Versterking Economische Structuur 2011-2015* gemeente Weststellingwerf, 2011.
- Gemeente Weststellingwerf, *Grondexploitatie, presentatie t.b.v. werkvergadering gemeenteraad*, 20 maart 2017.
- Gemeente Weststellingwerf, *Beheersverordening "Uitbreiding industrierrein Wolvega (Schipsloot)"*, 2017.
- HKB Stedenbouwkundigen i.o.v. gemeente Weststellingwerf, *Bestemmingsplan Uitbreiding Industrierrein Wolvega*, 19 november 2007.
- Leeuwarder Courant, *Bedrijventerreinen vreten Friesland op*, artikel d.d. 6 december 2006.
- Noordelijke Rekenkamer, *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Fryslân*, 11 juni 2009.
- Noordelijke Rekenkamer, *Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Fryslân*, 11 november 2015.
- Oranjewoud, *Herziening exploitatieberekening bedrijventerrein Uitbreiding Schipsloot te Wolvega*, 5 februari 2009.

- Provincie Fryslân, *Streekplan 2007, Om de kwaliteit van de romte*, 13 december 2006.
- Provincie Fryslân, Brief aan College van B&W van gemeente Weststellingwerf, onderwerp: *Goedkeuring bestemmingsplan Uitbreiding Industrierrein Wolvega*, 27 mei 2008 (verzonden 5 juni 2008).
- Provincie Fryslân, *Notitie behoefteraming bedrijventerreinen*, 24 juni 2008.
- Provincie Fryslân, *Landelijke Informatie Bedrijventerreinen 2018*, 2018 O (IBIS-gegevens).
- Raad van State, brief aan gemeenteraad van Weststellingwerf d.d. 29 juli 2008, onderwerp: *Uitbreiding Industrierrein Wolvega (Schiploot)*, *verzoek om voorlopige voorziening*.
- Raad van State, brief aan gemeenteraad van Weststellingwerf d.d. 17 oktober 2008, onderwerp: *Uitbreiding Industrierrein Wolvega (Schiploot)*, *verzoek om voorlopige voorziening*. Bijlage met uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak.
- Raad van State, Uitspraak 200805831/1/R2, 29 april 2009.
- Regio Zuidoost Fryslân, *Bedrijventerreinenplan 2010-2020*, 2010.
- Rekenkamercommissie Weststellingwerf, *Vooronderzoek Bedrijventerrein Uitbreiding Schiploot/Om den Noort*, september 2017.
- Ruimtelijk Planbureau (RPB), auteurs A. Segeren, B. Needham en J. Groen, *De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, 2005.
- Sociaal-Economische Raad (SER), *Advies Nota Ruimte*, 2004.
- Stec, *Evaluatie beleid bedrijventerreinen Fryslân*, Arnhem, 2016.

Voor relevante jaren is verder kennisgenomen van:

- Door of in opdracht van de gemeente Weststellingwerf opgestelde grondexploitaties, actualiseringen en herzieningen.
- Accountantsverslagen bij gemeentelijke jaarrekeningen en jaarverslagen, periode 2006 t/m 2016.
- Accountantsverslag controle jaarrekening 2016, Hofsteenge Zeeman Groep, Groningen 2 juli 2017.
- Jaarrekeningen 2009-2016