RKC
Ooststellingwerf

gemeente ooststellingwerf

Aan de Raad van de gemeente Ooststellingwerf
(c.c.: college van B&W, gemeentesecretaris)

Betreft: **aanbieden onderzoeksrapport 'Biosintrum'**

Bijlage: **onderzoeksrapport**

18 november 2021

Aan de gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u de resultaten aan van ons onderzoek naar exploitatie en organisatie van het Biosintrum in de gemeente Ooststellingwerf en de rol van de raad daarbij.

Het onderzoeksrapport is geagendeerd voor uw commissievergadering van 14 december a.s. Wij zijn in die vergadering aanwezig om een toelichting te geven en uw vragen te beantwoorden. Indien u voorafgaand aan deze commissievergadering vragen heeft, kunt u deze via de griffie aan ons doorgeven. Wij beantwoorden deze dan vóór de commissievergadering schriftelijk.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf,

Mw. T. Ruiter, voorzitter

RKC
Ooststellingwerf

gemeente ooststellingwerf

Biosintrum in Oosterwolde
Onderzoek naar exploitatie, organisatie
& rol van de raad

november 2021

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiter
Externe leden	Hanneke Vervoort
	Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Inhoud

Voorwoord 1

Conclusies en aanbevelingen 2

Bestuurlijke reactie van het college van b. en w. 6

Nawoord van de rekenkamercommissie 7

Samenvatting 8

1 Aanleiding, doel en vraagstelling 14

1.1 Verzoek om onderzoek van raad en centrale onderzoeksvraag 14
1.2 Uitwerking onderzoek naar deelvragen 15
1.3 Onderzoekverantwoording 17
1.4 Leeswijzer 18

2 Tijdpad besluitvorming en realisatie Biosintrum 20

2.1 Periode 2012 t/m 2015: oppakken thema biobase 21
2.2 Sleuteljaar 2016: vaststellen visie, uitvoeringsplan & businessplan 25
2.3 Periode 2017 t/m 2021: bijstelling businesscase & optuigen samenwerking 27

3 Oorspronkelijke voorstel en bijstellingen 32

3.1 Investeringsbegroting 32
3.2 Financiering van investering in Biosintrum & risicopositie gemeente 37
3.3 Exploitatie 40
3.4 BTW-vraagstuk en overige fiscale aspecten 43
3.5 Risicoparagraaf en ‘go/no go’-momenten 44
3.6 Tussentijdse bevindingen 45

4 Uitvoering van het project 49

4.1 Intern-gemeentelijke projectorganisatie 49
4.2 Relatie tussen gemeente en eigenaar Ecomunitypark 53
4.3 Relatie tussen gemeente en stichting Biosintrum 59
4.4 Tussentijdse bevindingen 61

5 Informatievoorziening aan en taakopvatting van de raad 63

5.1 Betrokkenheid raad vóór 2016 63
5.2 Raadscommissie Ruimte d.d. 13 september 2016 65
5.3 Raadsvergadering d.d. 27 september 2016 68
5.4 Raadscommissie Ruimte 31 januari 2017, presentatie architect 73
5.5 Raadscommissie Ruimte en raadsvergadering september 2017 74

5.6 Raadscommissie Ruimte november/december 2019 en januari 2020 78
5.7 Raadsvergadering 25 februari 2020, 'optimistische motie van treurnis' 80
5.8 Raadsvergadering 1 juli 2020, raad verzoekt RKC onderzoek te doen 82
5.9 Informele sessie met raadsleden over informatievoorziening & rolopvatting 82
5.10 Tussentijdse bevindingen 84

6 Beantwoording van de onderzoeksvragen 88
6.1 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'project' (blok I) 88
6.2 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'uitvoering' (blok II) 90
6.3 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'informatievoorziening raad' (blok III) 92
6.4 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'rolopvatting raad' (blok IV) 94

Bijlage I: overzicht gesprekspartners 98

Bijlage II: bronnen en literatuur 99

Bijlage III: overzicht technische vragen september 2016 101

Voorwoord

Op de vraag van uw raad om de gang van zaken rond het Biosintrum te onderzoeken heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan en met uw raad geconcludeerd dat een onderzoek binnen de doelstelling van de rekenkamercommissie valt. Het Bureau voor economische argumentatie (Bea) heeft het onderzoek uitgevoerd. Ondanks corona, het grote aantal documenten en interviews is het gelukt om het onderzoek dit jaar af te ronden. Hierover ben ik verheugd en dank alle bestuurders, ambtenaren, externe partijen en ook voormalige bestuurders en ambtenaren voor hun open en constructieve medewerking.

Het project Biosintrum liep vele jaren en is nog niet afgerond. Dit onderzoek is gericht op de periode tot medio 2020 en beschrijft wat heeft geleid tot de beslissing om het Biosintrum te bouwen en wat de gemeente hiervan kan leren. Naar onze mening levert het onderzoek een aantal waardevolle aanbevelingen op waar de gemeente in de toekomst wat aan zal hebben.

Het was voor onze rekenkamercommissie een bijzondere klus. Uitgebreid, diepgravend, vele jaren omspannend en het raakte de hele gemeente: het college, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en inwoners en bedrijven. Het rapport is geschreven voor de gemeenteraad en wij denken dat er voor zowel het college als de raad leerpunten in staan.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De rekenkamercommissie deed op verzoek van de gemeenteraad onderzoek naar het proces van de totstandkoming van het Biosintrum. De focus moest daarbij liggen op de wijze waarop de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol heeft (kunnen) uitoefenen. Deze vraag kwam o.a. op nadat de investering van het Biosintrum duurder bleek dan begroot en de exploitatie hiervan geen winst maar een verlies opleverde.

De rekenkamercommissie concludeert dat het college en raad in Ooststellingwerf heel graag het Biosintrum wilden bouwen en daardoor te weinig kritische afstand hadden. Door de gemeentelijke organisatie alleen op afroep te gebruiken en geen formele projectorganisatie in te richten werd extra risico gelopen. Door de stichting veel te laat op te richten en op cruciale momenten bedrijven en scholen niet bij beslissingen te betrekken, realiseerde de gemeente een Biosintrum dat niet aan de verwachtingen voldeed. En door de financiering halverwege het project om te gooien kreeg de gemeente alle financiële risico's. Het college nam te veel risico en de raad controleerde te laat en te weinig.

I – De wil bij college en raad in 2016 om het Biosintrum door te zetten was leidend

Sinds 2006 werkte het college, in nauwe samenwerking met een lokale ondernemer en de provincie, aan een plan dat Ooststellingwerf een "motor moet worden om kennis en educatie te verspreiden op het gebied van *biobased economy* ". Met scholen en bedrijven stelt het college in 2016 een businessplan op waarvan de kosten €3m bedroegen. De provincie heeft aangegeven een subsidie te willen verstrekken van €1m. De gemeente zou zelf €1m bijdragen en voor de resterende €1m werd nog dekking gezocht. Hiervoor zijn meerdere opties de revue gepasseerd zoals een coöperatie, een bancaire lening of een financiele participatie door een commerciële partij. Om verschillende redenen zijn al deze opties niet gerealiseerd. Zo vroeg de bank om stukken zodat ze de aanvraag voor een mogelijke lening kon beoordelen, zoals de oprichtingsakte van de stichting, een taxatierapport van het Biosintrum, partnerovereenkomsten, huurcontracten, subsidiebeschikkingen en het businessplan. De meningen waarom de bancaire lening uiteindelijk niet is doorgegaan lopen uiteen. Wel heeft het college aan de raad medegedeeld dat het goedkoper was als de gemeente zelf geld zou lenen bij de BNG voor de realisatie van het Biosintrum. Het ontbreken van een uitgewerkte risiconotitie leidde dan wel tot veel kritische vragen van raadsleden, maar uiteindelijk stemde de raad toch in met het raadsvoorstel om het krediet voor de bouw van het Biosintrum te geven. Uit het onderzoek is niet gebleken dat het college de raad bewust voor de besluitvorming belangrijke informatie heeft onthouden.

II –Het college werkte in een omgekeerde volgorde plannen uit

Het verloop van de verschillende stappen in het proces om te komen tot het Biosintrum is niet altijd goed te achterhalen en niet altijd goed te verklaren of te onderbouwen. De professionaliteit van de aanpak en de begeleiding van het proces had beter gekund. Zo is al vrij snel duidelijk dat het college het Biosintrum onder wil brengen in een stichting. Maar die stichting wordt echter pas in juli 2018 opgericht. Ondanks dat

de stichting nog niet is opgericht worden al wel beslissingen genomen over de na te streven doelstellingen van het Biosintrum, het type gebouw en de inrichting ervan, de wijze van financiering, de samenwerking met andere organisaties zoals onderwijsinstellingen en bedrijven. Inmiddels is het gebouw gerealiseerd en operationeel. Het stichtingsbestuur is dus nooit gesprekspartner bij de plannen geweest. De stichting werd uiteindelijk geconfronteerd met een gebouw dat was gerealiseerd onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en waar zij nooit bij was betrokken. Het college verwachtte dat de stichting het gebouw plus bijbehorende lening wel zou overnemen en zou gaan exploiteren. Ook de onderwijsinstellingen en bedrijven blijken slechts in beperkte mate betrokken te zijn geweest bij de realisatie van het gebouw waardoor met de voorwaarden van de instellingen die werden gesteld niet of onvoldoende rekening is gehouden, mede waardoor de exploitatie nu onder druk staat.

Het draagvlak is vanaf het allereerste begin groot. Scholen en bedrijven doen enthousiast mee en willen in het Biosintrum gaan vergaderen, lunchen, onderzoek doen en lesgeven. Daarvoor worden al in een vroeg stadium overeenkomsten afgesloten. Met name met de onderwijsinstellingen wordt gesproken over wensen die zij hebben voor het te realiseren Biosintrum. Gaandeweg de realisatie worden de bouwplannen echter meerdere malen gewijzigd, mede vanwege oplopende kosten, maar dit wordt onvoldoende gecommuniceerd en afgestemd met de onderwijsinstellingen. Hierdoor ontstaat discussie met enerzijds de bedrijven en de onderwijsinstellingen en anderzijds de gemeente. Aan de gestelde eisen en voorwaarden zoals opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst zou niet zijn voldaan. Mede hierdoor komt de exploitatie van het gebouw onder druk te staan en is de stichting vooralsnog niet van zin het gebouw over te nemen. Zo voldoet voor de scholen de keukenfaciliteit niet aan de eisen die worden gesteld om hier les te kunnen geven. En het laboratorium verdwijnt ook uit de plannen. Logischer was geweest om eerst een bouwplan te maken, daarover overeenstemming te krijgen met alle partijen en pas daarna contracten met de onderwijsinstellingen en bedrijven te sluiten. Nu staan de inkomsten onder druk en loopt de exploitatie van het gebouw de komende jaren risico.

In het plan rekent de gemeente met een laag percentage ‘bijkomende en onvoorziene kosten’ dat ook niet naar rato wordt verhoogd als de bouwkosten stijgen. De bouw overschrijdt de investeringsbegroting uiteindelijk met 24%. Tijdens de bouw blijkt dat bepaalde kostenposten hoger uitvallen dan waarvan werd uitgegaan, zoals de inrichtingskosten en de kosten voor internet en de leges. Het moge duidelijk zijn dat de hoogte van de lening hierdoor toenam.

Het investeringsvoorstel van het college had geen risicoparagraaf. Ofschoon de BTW-kwestie wel wordt genoemd in de risicoparagraaf wordt genoemd, ontbreekt een scenario van de consequenties van een negatief besluit hierover voor de investeringsbegroting en de exploitatie van het Biosintrum. Ook andere risico’s over de inkomsten en uitgaven en de financiering ervan zijn onvoldoende uitgewerkt. In een groot project als Biosintrum mogen een risicoparagraaf en meerdere scenario’s niet ontbreken. Niet alleen de investering werd steeds groter voor de gemeente, ook de exploitatie toonde alsmaar ongunstiger cijfers. Dit heeft er vooral mee te maken dat de eerste exploitatiebegrotingen waren opgesteld door de gemeente. Later stelde de stichting een completere exploitatiebegroting op waarin ontbrekende posten waren opgenomen en andere bedragen realistischer waren ingeschat.

III – De gemeentelijke organisatie werd niet ingezet en een veiligheidsventiel ontbreekt

Het project Biosintrum wordt vooral door de portefeuillehouder en een ambtelijk projectleider getrokken. Deze ambtenaar die eerst onder een afdelingshoofd viel, werd vervolgens rechtstreeks onder de gemeentesecretaris en portefeuillehouder geplaatst. Er was sprake van een weinig formele projectorganisatie. In het onderzoek blijkt de gemeente geen projectarchief te hebben. Dit maakte het onderzoek niet eenvoudiger. Zo kwamen sommige documenten uit de privéverzameling van al jaren geleden vertrokken mensen. Doordat de portefeuillehouder en de projectleider samen veel optrokken, was de rest van de organisatie, inclusief overige projectteamleden, maar deels op de hoogte. Het ontbrak daardoor in de projectorganisatie aan voldoende 'checks & balances'. Hierin werd ook niet voorzien door bijvoorbeeld een concerncontroller omdat de gemeente deze functie niet kent. Mocht de concerncontroller een risico te groot achten dan is hij of zij verplicht hierover zelfstandig en rechtstreeks de raad informeren zonodig zonder toestemming van directie en college. Dit is een veiligheidsventiel dat bij het Biosintrum ontbrak. Bij de voorbereiding en uitwerking van het plan zijn diverse externe adviseurs betrokken. Van een daadwerkelijke second opinion is echter geen sprake geweest. Ook zijn geen scenario's ontwikkeld en aan de raad voorgelegd.

IV – De gemeenteraad gaf vooraf weinig tegenwicht en werd achteraf kritisch

Uit het onderzoek blijkt dat intern te weinig sprake was van checks & balances door de weinig formele projectorganisatie. Een belangrijke externe toets op het plan had kunnen komen van partijen die risicodragend mee willen doen en van banken als kredietverstrekker. Uiteindelijk participeert geen van de externe partners risicodragend in het project en wordt ook geen lening gevraagd van een bank, waardoor een 'markttoets' op het plan ontbreekt. Hierdoor was de raad nog het enige orgaan dat tegenwicht kon geven. Tot de financiële tekorten zichtbaar werden, steunde de gemeenteraad minus één fractie vrijwel onverkort de plannen van het college. Tijdens de vergaderingen stelden raadsleden wel veel kritische vragen. Over de stichting, de investering en over de exploitatie stelde de raad tientallen indringende vragen. Maar op een enkele fractie na, nam iedereen genoegen met de gegeven antwoorden. Terwijl de raad het besluit aan had kunnen houden en aangepaste voorstellen had kunnen eisen. Op het moment dat het college voorstelde van de banklening af te zien en als gemeente zelf het geld uit te lenen, had de raad door moeten vragen. Een bank haakt immers niet zomaar af. Externe partijen zijn vaak een graadmeter voor de kwaliteit van de plannen. Daar had de raad onvoldoende oog voor. Door zelf een lening van €1m aan de stichting te willen verstrekken, nam het risico voor de gemeente met dat bedrag toe tot in totaal €2m. De raad had in de ogen van de rekenkamercommissie hierop door moeten vragen en het besluit uit kunnen stellen. Dat dan het project dreigde niet door te gaan, had voor het college ook een aansporing kunnen zijn de puntjes wél op de i te zetten.

Wanneer de financiële tegenvallers bij de bouw en inrichting aan de raad worden gemeld, worden de debatten in de raad feller. Als dan aan het einde van 2017 weer extra geld nodig is, wordt de raad erg kritisch. En na de verkiezingen in 2018 neemt de raad alsnog het heft in handen. Maar dan is het Biosintrum al opgeleverd en lopen de kosten steeds verder op. De controlerende taak heeft de raad in de ogen van de rekenkamercommissie pas uitgevoerd toen het al te laat was.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad van Ooststellingwerf:

1 – Maak gebruik van de gemeentelijke organisatie en neem een controller aan

Geef het college opdracht om bij grote projecten volgens een vast stramien een projectorganisatie in te richten. Maak gebruik van de kennis en ervaring van de mensen in de organisatie. Vraag altijd een externe partij een markttoets (zoals een oordeel van een bank), handhaaf de gewone hiërarchie en maak formele notulen met vastlegging van beslissingen, richt een projectadministratie in en leg een projectarchief aan. Stel een concerncontroller aan en een controlstatuut op. De concerncontroller is o.m. verantwoordelijk om deze procedures te toetsen en heeft een vaste plek in de auditcommissie.

2 – Laat het college afstand houden tot de projectorganisatie bij grote projecten

Geef het college opdracht bij grote projecten niet zelf het project te leiden maar dat aan een ambtenaar of externe inhuurkracht over te laten. Vanzelfsprekend blijft het college bestuurlijk betrokken en verantwoordelijk. Laat ruim voor beslissingen van grote projecten door het college drie alternatieve scenario's doorrekenen, waaronder een 'worst-case' scenario met alle financiële risico's voor de gemeente. Ook een risicoparagraaf mag in het projectplan niet ontbreken.

3 – Laat de raad goed geïnformeerd de kaders stellen en controleren

Geef het college opdracht de onafhankelijke controller een kritische beoordeling over alle risico's van het plan naar de raad te sturen wanneer de raad beslissingen moet nemen. Budgetteer jaarlijks voor de raad een apart bedrag voor het inhuren van een extern bureau voor een eventuele 'second opinion' als onzekerheid blijft bestaan over risico's. Hiermee heeft de raad extra mogelijkheden de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Laat voor grote projecten die over verkiezingsgrenzen heen gaan een overzichtelijk dossier opstellen voor nieuwe raadsleden en actualiseer dit regelmatig.

Bestuurlijke reactie van het college van b. en w.

Contactpersoon : W. Mutter
Telefoonnummer : 14 0516
Ons kenmerk : 0085131164

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport Biosintrum Oosterwolde

Oosterwolde, 16 november 2021

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Het college heeft het rapport ´Biosintrum Oosterwolde; onderzoek naar exploitatie, organisatie en rol van de raad' met belangstelling gelezen.
U heeft gevraagd om een bestuurlijke reactie op het rapport. In deze brief ontvangt u de reactie van het college van B&W.

Het college is van mening dat het traject tot realisatie van het Biosintrum leerpunten bevat. Leerpunten waar binnen het college aandacht voor was en is en waarvoor al acties in werking zijn gezet.
De Rekenkamercommissie concludeert dat het college en de raad te weinig kritische afstand hadden tijdens het proces van de totstandkoming van het Biosintrum.
Gezien de complexe opgaven waar we voor staan, is het van belang dat college en raad een goede rolverdeling hebben. De kaderstellende rol van de gemeenteraad is daarbij een belangrijk uitgangspunt, dat in dit proces meer aandacht had kunnen krijgen.

Het college ziet enkele duidelijke leerpunten voor zichzelf, zo ook voor de organisatie.
In uw aanbevelingen komen een aantal punten naar voren. Per aanbeveling geven we onze reactie.

1. Maak gebruik van de gemeentelijke organisatie en neem een controller aan
Het college onderkent dat het bij grote projecten met een politiek-bestuurlijke complexiteit belangrijk is dat er een goed geordende projectorganisatie wordt ingericht, met een adequate structuur en voldoende mensen met relevante kwaliteit. Een samenwerkend team, waarin ruimte is voor tegenspraak, een kritische blik en dat met een duidelijke opdracht aan de slag kan.
Voor dergelijke projecten zijn wij serieus aan de slag met het beter vormgeven van een projectorganisatie. We zorgen er daarbij voor dat de ambtelijke en bestuurlijke inrichting duidelijk vastligt, met helderheid over rollen, taken, verantwoordelijkheden en verantwoording.

Binnen een goed geordende projectorganisatie hoort voldoende tegenmacht. Wat betreft de aanbeveling over een controller heeft het college inmiddels eerste stappen gezet door in de begroting middelen te reserveren voor een kwaliteitsimpuls van concern-control. Dat een onafhankelijke positie in de organisatie extra bijdraagt aan het doel om tegenspraak of een zogenoemd veiligheidsventiel te creëren, zien wij niet als vanzelfsprekend. Daarom laten we goed onderzoeken wat voor onze organisatie wenselijk en passend is.
De positionering van concern-control hangt samen met de uitkomsten van de lopende benchmark en de organisatiescan en eerdere adviezen op dit vlak. Te overwegen valt om periodiek de bestuurlijk complexe projecten, op gebied van financiën en risicobeheer, te bespreken met de auditcommissie in aanwezigheid van de concern-controller.

2. Laat het college afstand houden tot de projectorganisatie bij grote projecten
Het college onderschrijft de aanbeveling dat een collegelid geen projectleider moet zijn.
Maar de portefeuillehouder moet per definitie betrokken en geïnformeerd zijn. Een collegelid blijft bestuurlijk opdrachtgever. Qua aanpak en structuur zien we een voorbeeld in onze programmatische aanpak van opgaven. Daarin werken we in de driehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en programmamanager. Eenzelfde vertaling naar grote projecten zou goed passend zijn.
Het college ziet een stevige rol voor zichzelf als bestuurlijk opdrachtgever en maakt uit uw conclusies en aanbevelingen op dat er geïnvesteerd moet worden in ambtelijke tegenkracht. Wij onderkennen deze aanbeveling waar het gaat om de werkwijze rond het Biosintrum. Uw aanbeveling zien wij als een bevestiging van hetgeen wij in gang hebben gezet en steunt ons in de verdere ontwikkelingen op dat vlak.

3. Laat de raad goed geïnformeerd de kaders stellen en controleren
Bij grote projecten met een politiek-bestuurlijke complexiteit is het college het met u eens dat de kaderstellende en controlerende taak van de raad goed gefaciliteerd moet worden. Dat begint met een duidelijke opdracht en adequate informatievoorziening naar de raad, passend bij vooraf gemaakte procesafspraken.
Grote projecten met een politiek-bestuurlijke complexiteit beginnen we inmiddels met een startdocument. Daarin staat onder meer hoe en onder welke voorwaarden het project uitgevoerd wordt. De door u aanbevolen (markt)toets zullen we daar bij voorkomende projecten ook in opnemen en laten uitvoeren. Ook zaken als een risicoparagraaf, vaste evaluatiemomenten, stappenplannen en toegankelijkheid in de organisatie nemen we daarin nadrukkelijk op. Inmiddels werken we al aan een overzichtelijk overdrachtsdossier voor een soepele overgang voor een nieuwe raad en college in 2022.

Tot zover de inhoudelijke bestuurlijke reactie. Het college is blij met de constructieve wijze waarop we met u hebben kunnen spreken over het rapport en uw aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders

Drs. W. Mutter	Mr. S.E. Korthuis
secretaris	burgemeester

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is blij met de bestuurlijke reactie waaruit blijkt dat het college de conclusies in grote lijnen onderschrijft en onze aanbevelingen overneemt. Wij onderschrijven het belang van voldoende ‘tegenmacht’ binnen de organisatie en zien dat het college hiervoor de eerste stappen heeft gezet. Ook de opmerking van het college dat in projecten meer structuur wordt aangebracht door een programmatische aanpak is een goede stap in de door ons gewenste richting. De aanbevelingen zijn niet alleen op het college gericht maar ook op uw raad. We hopen dat uw raad na lezing van ons rapport onze conclusies deelt en de aanbevelingen overneemt.

Samenvatting

Op 1 juli 2020 is door de gemeenteraad van Ooststellingwerf een motie aangenomen om de rekenkamercommissie (RKC) Ooststellingwerf te verzoeken onderzoek te doen naar het proces van de totstandkoming van het Biosintrum, met de focus op de wijze waarop de gemeenteraad zijn kader stellende en controlerende rol heeft (kunnen) uitoefenen. De intentie is om te leren van het verleden en lessen te trekken voor de toekomst. Dit onderzoek is in de periode van februari tot september 2021 uitgevoerd en de belangrijkste bevindingen worden navolgend samengevat.

In lijn met de door de RKC geformuleerde vraagstelling voor het onderzoek wordt daarbij achtereenvolgens ingegaan op:

1. Het oorspronkelijke voorstel (het 'plan').
2. De uitvoering van dit plan (het 'project') en de daarvoor benodigde samenwerking.
3. De informatievoorziening aan de raad.
4. De taakopvatting van de raad.

In aanvulling hierop wordt vervolgens ingegaan op de procesgang en de fasering van de besluitvorming, mede in het licht van hoe een en ander in de regel en 'volgens het boekje' bij een complex project wordt vormgegeven.

Ad 1. *Het 'plan', investeringsbegroting en exploitatie*

Het businessplan 'Ecomunitycenter', dat op 27 september 2016 wordt vastgesteld door de raad en waarbij op dat moment ook een investeringskrediet van € 1 miljoen ter beschikking wordt gesteld, levert het onderzoek de volgende bevindingen op:

- Het opgestelde businessplan is op een aantal aspecten (te) optimistisch. Dit betreft zowel de geraamde investeringsomvang als de verwachte exploitatie.

➢ De aanvankelijke <u>investeringsbegroting</u> van circa € 3,0 miljoen is uiteindelijk met circa 24 procent overschreden (tot € 3,765 miljoen in 2019). Dit is aanzienlijk meer dan de in het businessplan opgenomen kostenpost onvoorzien van 4 procent. Bij een complex en innovatief project, zoals het Biosintrum naar aard en uitwerking is, is een kostenpost onvoorzien van 15 tot 20 procent meer gepast. In dit perspectief is de uiteindelijke overschrijding niet zeer groot. Geconstateerd kan wel worden dat de gehanteerde omvang van de kostenpost onvoorzien duidelijk te laag was en dat voor een aantal kostenposten waar uiteindelijk overschrijdingen bleken (eerst in 2017 en vervolgens in 2019) geldt dat deze in enige mate te voorzien waren.

➢ De bijstelling in 2017 betreft voornamelijk de bouwkosten (van € 1,4 naar € 1,8 miljoen), waarbij dit grotendeels de consequentie is van de keuze in 2017 voor een meer uitdagend en vernieuwend ontwerp. Daarnaast wordt het noodzakelijk geacht € 100.000 extra investeringsbudget te ramen voor communicatie en PR. Hoewel in 2017 wordt gekozen voor een meer uitdagend en vernieuwend, en dus qua bouwkosten meer risicovol project, worden kostenposten, die aanvankelijk werden geraamd als een opslag op de bouwkosten, niet proportioneel verhoogd.

➢ De bijstelling in 2019 van in totaal € 250.000, op basis van een raming door de inmiddels opgerichte stichting Biosintrum, bevat een aantal kostenposten die volledig te voorzien waren, zoals de leges voor de bouwvergunning, of in enige mate, zoals de kosten voor aanleg internet, installatie van audiovisuele installaties en dergelijke. Voor enkele andere kostenposten geldt dat het de vraag is of deze zouden moeten

drukken op een investeringsbegroting (bijvoorbeeld de kosten voor opening van het pand met bijgaande feestelijkheden).

➢ De bijstellingen in de exploitatieraming die gaandeweg, respectievelijk in 2017 en 2019, plaatsvonden zijn nog ingrijpender. Dit geldt met name voor de bijstelling in 2019 die plaatsvindt als de inmiddels opgerichte stichting met een raming komt. De aanvankelijk geraamde 'plus' slaat in 2019 om naar een forse 'min'. De omslag is in belangrijke mate te wijten aan onderschatting van personele kosten, die zowel besproken zijn in de raad als in enige mate vanaf de start te voorzien waren. Daarnaast zijn de kosten vanwege website en PR en (groot) onderhoud onderschat. Aan de inkomstenkant is er verder een tegenvaller vanwege het door fusie van twee onderwijsinstellingen wegvallen van één keer de partnerbijdrage van € 20.000 per jaar. Daarnaast blijken de restaurantvoorzieningen niet interessant voor de onderwijsinstellingen om te exploiteren en haakt na een korte tijd ook een commerciële cateraar af, waardoor de geraamde inkomsten uit restaurant en catering wegvallen. Bij een voldoende zorgvuldig procesontwerp voor de ontwikkeling en realisatie van het Biosintrum had het niet mogen voorkomen dat er een restaurantvoorziening wordt opgeleverd die niet beantwoord aan de daaraan door de onderwijsinstellingen te stellen eisen.

Het nauw betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van een plan van de eindgebruiker, behalve de onderwijsinstellingen met name ook de beoogde stichting Biosintrum die de exploitatie ter hand dient te nemen, is van groot belang. Dit proces is niet goed verlopen. Dat geldt allereerst voor de beoogde exploitant, maar ook voor de onderwijsinstellingen die de horeca zouden exploiteren en voor de eigenaar van Ecomunitypark die uitging van een laboratoriumfaciliteit en adequate horecavoorzieningen.

Het in september 2016 aan de raad voorgelegde businessplan bevatte verder nog enkele belangrijke 'rafelranden'. De belangrijkste betreft de uiteindelijke waardering door de Belastingdienst van de btw. Hierover is door een extern bureau geadviseerd, met als strekking dat naar verwachting van dit bureau alle btw op nieuwbouw en exploitatiekosten van het gebouw kunnen worden verrekend maar dat dit nog wel definitief afgestemd moet worden met de fiscus. Dit laatste is lang blijven liggen, waarbij de weinig formele projectorganisatie en de procesgang en fasering van relevante besluitvorming een rol speelden.

Ad 2. *Het 'project', uitvoering en daarvoor benodigde samenwerking*

De door de gemeente Ooststellingwerf ingerichte projectorganisatie was vanaf het begin weinig formeel en smal van opzet. De ingestelde ambtelijke projectgroep (in casu het projectrealisatieteam dat tot en met 2019 functioneerde, gericht op voorbereiding en begeleiding van de bouw van het Biosintrum) functioneerde niet echt als een projectgroep, waarbij alle leden betrokken worden bij voor te bereiden keuzes en beslissingen. De bestuurlijke trekker en de ambtelijke projectleider beschikten binnen de organisatie over het volledige overzicht van voorliggende uitdagingen en te maken keuzes; de overige ambtelijke projectteamleden naast de ambtelijke projectleider droegen vanuit hun specifieke expertise bij aan besluitvorming maar hadden geen overzicht over stand van zaken in het besluitvormingstraject en alle voorliggende uitdagingen en te maken keuzes.

In het besluitvormingstraject waren verder weinig formele beslismomenten, buiten de aan de raad voor te leggen besluiten. In het onderzoek zijn bijvoorbeeld geen formele besluitvormingsmomenten gevonden, in het projectteam of anderszins, over zaken als

- Welke rol de gemeente wel en welke rol de gemeente niet wil vervullen.
- De keuze om een coöperatie op te richten of uiteindelijk een stichting.
- Het al dan niet risicodragend participeren van de eigenaar van het Ecomunitypark.
- Het al dan niet verkrijgen van een bancaire lening.

- De vraag of onderwijsinstellingen risicodragend zouden moeten participeren.
- De vraag of relevante fiscale aspecten voldoende geregeld waren.

Nu heeft in september 2016 besluitvorming in de raad plaatsgevonden over al deze aspecten, waarbij één kant-en-klaar (business-)plan werd voorgelegd. In het projectplan met procesvoorstel dat de raad februari 2020 vaststelt, is wel voorzien in een zorgvuldige stapsgewijze inrichting van de besluitvorming over (de toekomst van) het Biosintrum. In dit plan wordt achtereenvolgens ingegaan op de huidige situatie, de te ontwikkelen oplossingsscenario's (met aandacht voor relevante randvoorwaarden en uitgangspunten), besluitvorming en uitvoering. De raad krijgt meerdere scenario's voorgelegd en heeft een actieve rol bij de besluitvorming over relevante randvoorwaarden daarbij.

Een belangrijke bron van problemen blijkt uiteindelijk dat het college een (business-)plan voorbereidt voor een gebouw dat geëxploiteerd moet worden door een stichting die uiteindelijk pas wordt opgericht nadat het plan gereed is. Dit heeft als risico in zich dat de op te richten stichting, zoals later ook de situatie was, zich onvoldoende kon vinden in het plan en de exploitatieprognoses.

Een ander belangrijk organisatorisch risico betrof de wijze waarop een aantal belangrijke 'eindgebruikers' betrokken waren bij het ontwerp van het Biosintrum. Met name met betrekking tot de gerealiseerde keukenfaciliteit (van belang voor enkele onderwijsinstellingen) en de niet gerealiseerde laboratoriumvoorziening (van belang voor Ecomunitypark Ontwikkeling BV) heeft dit uiteindelijk tot problemen geleid.

De relatie tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de eigenaar van Ecomunitypark stond al eerder onder druk. Aan de zijde van het colllege bestond lang de indruk dat gemeente, provincie en Ecomunity Ontwikkeling BV elk zouden participeren in de realisatie van het Biosintrum. Tegelijkertijd werd door de ambtelijke projectleider gewerkt aan een businessplan waarbij Ecomunitypark Ontwikkeling BV volgens de eigenaar niet betrokken was. Uiteindelijk participeert Ecomunitypark Ontwikkeling BV niet in de realisatie van het Biosintrum. De portefeuillehouder namens de gemeente en de eigenaar van Ecomunitypark Ontwikkeling BV geven elk een andere visie op hoe een en ander zo is gelopen. De portefeuillehouder geeft aan teleurgesteld te zijn dat de parkontwikkelaar niet mee wil doen. Anderzijds geeft de laatste aan dat gebieds- en projectontwikkeling weliswaar voor hem geen corebusiness is maar dat hij een publiek-private samenwerking voor ogen had en dat het college dit uiteindelijk te ingewikkeld vond en besloten heeft "wij doen het zelf". Mede hierdoor is de aanvankelijke sfeer van vertrouwen omgeslagen in onderling wantrouwen. In een zorgvuldige procesgang is het lang boven de markt zweven van de vraag of een belangrijke beoogde partner (risicodragend) mee wil doen, niet mogelijk. Bij het al dan niet verkrijgen van een bancaire lening is de procesgang weinig helder en expliciet. Nog tot begin 2017 wordt door de ambtelijk projectleider uitgedragen dat er met meerdere banken contacten zijn over een lening. In diverse gesprekken is echter aangegeven dat een bancaire lening nooit echt een serieuze optie was omdat het commitment van de partners maar beperkt was tot een korte periode (van respectievelijk 5 jaar voor de onderwijsinstellingen en 3 jaar voor de bedrijven waarmee een partnerovereenkomst is gesloten).

Ad 3 en 4. *Informatievoorziening aan en taakopvatting van de raad*

De vraag of de raad altijd tijdig relevante informatie ontving, is lastig volledig dekkend te beantwoorden. Geconstateerd kan worden dat door de ambtelijke projectleiding en de bestuurlijke verantwoordelijken op enige momenten is geworsteld met de vraag wanneer dreigende tegenvallers aan de raad gemeld moeten worden. Het beeld dat ontstaat is dat het college de raad op enkele momenten informatie verstrekt heeft

die achteraf onjuist bleek. Dit betreft met name inschattingen over de exploitatie van het Biosintrum en de voor realisatie benodigde investeringen. Het onderzoek vindt geen onderbouwing voor de stelling dat het college de raad bewust informatie onthouden heeft die voor de besluitvorming door de raad belangrijk was. Wel biedt het procesverloop in combinatie met hierover met betrokkenen gevoerde gesprekken (zowel bestuurlijk als ambtelijk) aanknopingspunten te veronderstellen dat het college in de periode van medio 2016 tot eind 2019 op enkele momenten heeft gewacht met het delen met de raad van bijgestelde inzichten over met name exploitatie en omvang van benodigde investeringen in het Biosintrum. Gepoogd is om tegenvallers eerst op te vangen door elders op de begroting ruimte te vinden. Indien dit echt niet lukt, wordt de raad geïnformeerd over de tegenvallers.

Het college heeft voor het procesverloop, waarin niet altijd juiste en tijdige informatie is verschaft, excuses aangeboden aan de raad en ook actie ondernomen om de informatievoorziening te verbeteren (vanaf begin 2020 wordt de raad maandelijks geïnformeerd over de stand van zaken rondom Biosintrum). Met het in de raad van 25 februari 2020 aangenomen projectplan hebben raad en college een gezamenlijke route gevonden om het dossier-Biosintrum weer positief op te pakken.

Geconstateerd kan worden dat de raad met het februari 2020 opgestelde en aangenomen projectplan in positie wordt gebracht om zijn **kaderstellende rol** beter in te vullen. Dit projectplan kent een gefaseerde opzet, waarbij vanuit een analyse van de huidige situatie en een inventarisatie van relevante uitgangspunten daarop te baseren oplossingsscenario's worden ontwikkeld, waarbij de raad ook tussentijds een rol heeft. Een dergelijke gefaseerde aanpak had ook meerwaarde kunnen hebben, voor de kwaliteit van de kaderstelling door de raad, bij de uiteindelijke vaststelling door de raad van het businessplan in 2016. Het college heeft de raad toen geen scenario's voorgelegd bij de van de raad gevraagde besluitvorming over investeringsomvang en exploitatie. Deze keuze beperkte de kaderstelling van de raad op dit punt tot het akkoord gaan met het ingediende plan, eventueel na aanpassing via bijvoorbeeld moties, of niet.

Ten aanzien van de **controlerende rol** van de raad kan worden vastgesteld dat de raad op diverse momenten een groot aantal kritische vragen heeft gesteld aan het college over zowel oplopende investeringskosten, als te rooskleurig ervaren prognoses over de exploitatie en ook andere aspecten (waaronder de juridische optuiging van de stichting, met wat de raad betreft bij voorkeur een RvT). Het beeld is dat enkele fracties in de periode 2016 t/m 2017 weinig vragen stelden bij de door het college voorgelegde besluitvormingsdocumenten en andere fracties meer en ook fundamentele vragen stelden. Op één fractie na heeft dat in deze periode niet geleid tot het tegen een collegevoorstel over het Biosintrum stemmen. Zeker met de kennis van nu, maar gelet op de aanwezige rafelranden (financieel en juridisch) die kleefden aan de in deze periode opgestelde businessplannen, waarbij met name relevante kostenposten laag werden geraamd, was het passend geweest als meerdere fracties de aanwezige twijfels en kritische kanttekeningen hadden omgezet in een pleidooi voor uitstel van besluitvorming of, indien dat niet mogelijk zou zijn, een tegenstem.

Op de in het hoofdrapport beschreven sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum is er uitgebreid en op bepaalde momenten heftig gedebatteerd. Op deze momenten is gebleken dat de raadsfracties de ambities van het college met het Biosintrum onderschrijven, wat er aan kan hebben bijgedragen dat ook aanwezige vragen en kritische kanttekeningen bij ingediende voorstellen niet zijn omgezet in het verwerpen van deze voorstellen. Door het college gedane toezeggingen spelen op enkele momenten hierbij ook een rol.

Geconstateerd kan worden dat de raad aanvankelijk vooral positief en meegaand was in de door het college voorgelegde voorstellen voor het Biosintrum, maar dat dit na de tegenvallers eind 2019 bij het benodigde investeringskrediet omslaat in een kritischer houding bij diverse fracties. Per saldo blijft ook daarna voor de meeste fracties gelden dat zij het project Biosintrum op zich positief waarderen en dus geneigd zijn om vooral mee te denken met het college hoe dit project haalbaar gemaakt kan worden.

Ad 5. *Procesgang en fasering van besluitvorming, toegespitst op 'go-no go'-momenten*

Het onderzoek levert op dat er twee majeure formele besluitvormingsmomenten zijn geweest ten aanzien van de voorbereiding en realisatie van het Biosintrum:

- September 2016, over businessplan en investeringskrediet van € 1 miljoen.
- Oktober 2017, over aangepast businessplan en verhoogd investeringskrediet (€ 3,5 miljoen).

Vóór september 2016 vindt geleidelijke en niet formele besluitvorming plaats over het verlaten van de gedachte over de oprichting van een coöperatie en het idee dat bedrijfsleven en/of maatschappelijke partners risicodragend bijdragen aan het plan. Tussen beide formele besluitvormingsmomenten wordt de gedachte verlaten van een bancaire lening en wordt verder een ander ontwerp gekozen voor het te realiseren gebouw.

Over de procesgang constateert het onderzoek dat deze anders is geweest dan bij een complex project 'volgens het boekje' het geval zou zijn. Dan zou de procesgang meer stapsgewijs zijn vormgegeven, met meer expliciete aandacht voor relevante randvoorwaarden en een toets op de vraag of (in voldoende mate) voldaan is aan deze randvoorwaarden.

Het onderzoek levert de volgende inzichten op:

- De verkenningsfase voor het Biosintrum is niet formeel doorlopen en afgesloten (met besluitvorming in de raad over ambitie, publieke beperkingen, uitgangspunten et cetera). Een en ander was wel het geval voor het programma Biobased Economy, maar niet voor het Ecomunitycenter, later Biosintrum als concept en gebouw.
- In de niet formele verkenningsfase waren de ambities dominant boven de randvoorwaarden en het nadenken over de rol die de gemeente wel dan wel niet wil vervullen ten aanzien van realisatie en exploitatie van het Biosintrum.
- In de onderzoeksfase is vervolgens niet traceerbaar gedacht in planvarianten en er zijn geen alternatieven voorgelegd aan de raad.
- De formele toets op interesse van marktpartijen blijkt weinig formeel te zijn georganiseerd, waarbij betrokkenen uiteenlopende beelden hebben over met welke banken bijvoorbeeld contact is geweest en of sprake was van een concreet aanbod.
- Onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zijn actief betrokken bij de voorbereiding van het Biosintrum, maar te realiseren concept en pand wordt niet expliciet voorgelegd, evenmin als latere bijstellingen het ontwerp.

De procesgang heeft er mede toe bijgedragen dat diverse relevante ‘go-no go’-momenten zijn gepasseerd zonder dat deze expliciet zijn besproken in de raad:

- Moment waarop duidelijk is dat de provincie niet de volledige financiële dekking voor de investering in het Biosintrum wil dragen.
- Moment waarop het oprichten van een coöperatie met maatschappelijke partners en bedrijfsleven niet realistisch blijkt.
- Moment waarop de ontwikkelaar van het Ecomunitypark wegvalt als partner die mee-investeert in het Biosintrum.
- Moment waarop blijkt dat een bancaire lening niet realistisch is.
- Constatering dat je als gemeente een plan voorbereidt voor een stichting die nog niet is opgericht.
- Moment waarop besloten wordt dat het aanvankelijke uitgangspunt van een traditioneel rechthoekig ontwerp wordt ingeruild voor een meer uitdagend en innovatief ontwerp.
- Ook het moment van formele besluitvorming over het Biosintrum met een niet volledig afgerond btw-dossier, bevat een belangrijk go-no-go moment.

***

1 Aanleiding, doel en vraagstelling

Van feestelijke start…

Op 1 december 2017 ging de eerste schop de grond in voor de realisatie van het Biosintrum op het Ecomunitypark in Oosterwolde. In eendrachtige samenwerking verrichtten gedeputeerde De Rouwe, burgemeester Oosterman en de directeur van het Ecomunitypark deze feestelijke handeling. Met het Biosintrum, als focuspunt van het recent bouwrijp gemaakte Ecomunitypark, wil de gemeente inspelen op de maatschappelijk gewenste transitie naar een circulaire economie en daar ook economisch van profiteren. Een bijkomend doel is dat met de te creëren hoogwaardige banen en hoger onderwijsvoorzieningen de jongeren in Ooststellingwerf beter vastgehouden kunnen worden[1]. Deze visie is vanaf 2012 door de gemeente ontwikkeld, met als ultiem toetsmoment op haalbaarheid, het opstellen van de businesscase in 2016.

… naar motie van treurnis

Ruim drie jaar later is de stemming rondom het Biosintrum omgeslagen. Er is sprake van een aanzienlijk exploitatietekort van het Biosintrum en het project blijkt voor de gemeente grote financiële risico's op te leveren. Een en ander heeft in februari 2020 geleid tot een door de raad gesteunde motie van treurnis.

1.1 Verzoek om onderzoek van raad en centrale onderzoeksvraag

Motie raad: onderzoek RKC

Op 1 juli 2020 stond het Biosintrum weer op de agenda van de gemeenteraad. In deze vergadering werd een motie aangenomen waarin de rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Ooststellingwerf wordt gevraagd onderzoek te verrichten naar het Biosintrum en in het bijzonder de gemeentelijke betrokkenheid daarbij. De motie luidt als volgt:

> Overwegende
> - dat de gemeenteraad behoefte heeft aan informatie over het proces van de totstandkoming van het Biosintrum,
> - dat de gemeenteraad in staat gesteld dient te worden zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen,
> - dat de gemeenteraad in de toekomst niet bezwaard wil worden door mogelijk in het verleden gemaakte fouten en/of gebrek aan informatie,
>
> spreekt uit dat er een verzoek wordt gedaan aan de RKC om in de loop van 2021 een onderzoek in te stellen naar de opzet en exploitatie van het Biosintrum.

De RKC Ooststellingwerf heeft deze handschoen opgepakt. Eerst heeft zij de onderzoekbaarheid van het onderwerp getoetst in een vooronderzoek en mede op basis daarvan heeft de RKC een onderzoeksvraagstelling geformuleerd. Deze vraagstelling is besproken met de raadsfracties op 14 januari 2021. Het onderzoek kan, na beperkte aanscherping van de vraagstelling, rekenen op een groot draagvlak in de raad. De RKC heeft vervolgens meerdere bureaus gevraagd een voorstel in te dienen voor de uitvoering van het onderzoek en uiteindelijk Bureau

[1] Gemeente Ooststellingwerf, *Beleidsvisie Biobased Economy Ooststellingwerf*, februari 2016; Gemeente Ooststellingwerf, *Uitvoeringsprogramma Biobased Economy 2016-2020*, 19 augustus 2016.

voor Economische Argumentatie (BEA) geselecteerd.

Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is door de RKC Ooststellingwerf als volgt geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag
"Heeft het college van Ooststellingwerf de raad volledig, juist en tijdig geïnformeerd over het oprichten van het Biosintrum in Oosterwolde? Hoe heeft de gemeenteraad hierbij zijn kaderstellende en controlerende taken uitgevoerd?"

1.2 Uitwerking onderzoek naar deelvragen

Vier lijnen

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt langs vier lijnen:

I. Deelvragen over het oorspronkelijke voorstel.
II. Deelvragen over de uitvoering van het project.
III. Deelvragen over informatievoorziening aan de raad.
IV. Deelvragen over taakopvatting van de raad.

Beantwoording van de centrale vraag vraagt om een adequate beoordeling van het oorspronkelijke voorstel (en uiteindelijk met name ook hoe de raad daarover is geïnformeerd):

I. Deelvragen over het **oorspronkelijke voorstel**
1. Waarom koos de gemeente voor het zelf ontwikkelen van het Biosintrum en welke plannen, risicobeheersing, projectorganisatie, bedrijfseconomische afwegingen, externe expertcontroles en haalbaarheidsonderzoeken zijn hiervoor opgesteld? 2. Hoe, wanneer en door wie is de beslissing genomen om niet langer een dergelijk project te <u>faciliteren</u> maar zelf te <u>realiseren</u> en uiteindelijk te <u>exploiteren</u>? 3. Wat was de kwaliteit van de plannen die de raad in 2016 kreeg in het licht van een project van € 3 miljoen? 4. Hoe kwam de businesscase met de externe partijen van het Biosintrum tot stand en wat was de juridische kwaliteit van de afspraken met de scholen, bedrijven en uitbater van het Ecomunitypark? Specifiek aandacht voor: • Was de kwaliteit van de investeringsanalyse, btw- en fiscale aspecten, exploitatiebegroting, balans en risicoafweging in lijn met de eisen die aan een dergelijk project mogen worden gesteld? • Hoe was de overdracht van het eigendom van het Biosintrum juridisch en financieel in de plannen voorzien? Wat is hier nu de status van? 5. Welke stappen zijn voor de lening aan het Biosintrum in de jaren 2016-2019 gezet en welke externe partijen zijn hierover geraadpleegd? Zijn externe deskundigen ingezet? Welke offertes lagen op tafel voordat werd besloten niet bij een bank te lenen?

Behalve de onderbouwing van het project vormen ook de opzet en organisatie van het project en de uitvoering daarvan een belangrijk onderdeel van het onderzoek:

II. Deelvragen over de **uitvoering van het project**
6. Wie was bij de gemeente gedurende het moment van goedkeuring door de raad in september 2016 tot december 2019 verantwoordelijk voor de uitvoering van het project? Hoe stak de projectorganisatie in elkaar en hoe was de projectcontrol en –boekhouding belegd? Welke mandaten zijn intern vastgelegd om de uitvoering ter hand te nemen? 7. Hoe zijn de interne en externe kosten in de jaren 2016 – 2020 in de boekhouding van de gemeente verwerkt? Welke bedragen zijn overgemaakt aan externe partijen en wat is op de balans geactiveerd en nog niet in de begroting opgenomen? 8. Welke interne rapportages over de voortgang en de financiële gang van zaken heeft het college gekregen? Hoe heeft het college hiermee gestuurd? 9. Zijn bij de uitvoering van het project Biosintrum nieuwe risico's door de gemeente aangegaan of kosten gemaakt die in december 2020 niet aan de raad zijn medegedeeld?

De rol van de raad is uitgewerkt in de onderzoekslijnen gericht op de informatievoorziening aan de raad (III) en de taakopvatting van de raad (IV):

III. Deelvragen over de **informatievoorziening aan de raad**
10. Kan de informatie aan de raad in een tijdlijn worden gezet waarbij per gebeurtenis staat wanneer het college over die informatie beschikte? Kreeg de raad tijdig informatie? Neem hierbij ook de informeel en in werkvergaderingen verstrekte informatie en presentaties door externen mee. 11. Heeft het college de raad informatie onthouden die voor het nemen van de beslissing toepasselijk was? Of heeft de raad informatie gekregen die achteraf onjuist was? Is dit door het college rechtgezet? 12. Is alle vertrouwelijke informatie die de raad had moeten weten voor een besluit op adequate wijze met de raad gedeeld?

IV. Deelvragen over de **taakopvatting van de raad**
13. Heeft de raad bij de verschillende besluiten zijn kaderstellende en daarna controlerende rol uitgevoerd? 14. Hoe volgde de raad de uitvoering van het project in de jaren na het besluit? Stelde de raad proactief vragen of reactief? 15. Hoe waren de debatten tussen raad en college tussen 2016 en 2020 in aantal, in lengte en intensiteit in het licht van de controlerende en kaderstellende taken van de raad? 16. Hoe was de taakopvatting van de raad, de voorzitter van de raad, de portefeuillehouder(s) en het college gedurende de onderzoeksperiode? 17. Welke invloed had de wisseling van raadsleden en de nieuwe coalitie na de verkiezingen in 2018 op de standpunten over en aanpak van het project?

1.3 Onderzoekverantwoording

Vooronderzoek

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Daarna zijn de bevindingen uit het vooronderzoek en de voorlopige onderzoeksvragen met raadsleden van de gemeente Ooststellingwerf besproken. Raadsleden konden input leveren voor de definitieve onderzoeksvragen. Nadat de onderzoeksopzet door de rekenkamercommissie is vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders, ambtelijk betrokkenen en de onderzoekers. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau BEA, Bureau voor Economische Argumentatie.

Wederhoor

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan gemeentesecretaris van de gemeente Ooststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven 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 gemeentesecretaris. Vervolgens is een analyse gedaan en zijn een samenvatting en 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.18 oktober 2021. De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

Deskresearch & interviews

Het voorliggende onderzoek is met name gebaseerd op een combinatie van uitgebreide deskresearch en interviews met bij de voorbereiding, opzet en exploitatie van het Biosintrum betrokken actoren vanuit zowel de gemeente Ooststellingwerf als vanuit betrokken partners. Er zijn interviews gevoerd met:

- Drie (voormalige) bestuurders van de gemeente.
- Drie ambtelijke projectleiders die achtereenvolgens vanuit de gemeente het project Biosintrum trokken.
- Vier ambtelijke medewerkers die in bepaalde perioden hebben geparticipeerd in de twee ingestelde ambtelijke projectgroepen
  - het projectrealisatieteam dat tot en met 2019 werkte aan de voorbereiding en de begeleiding van de bouw van het Biosintrum
  - en een projectteam dat in 2020 is ingesteld om raadsvragen te beantwoorden en een procesvoorstel uit te werken.
- Een betrokken beleidsadviseur (in de periode tot juli 2016), de manager Bedrijfsvoering (in de periode tot augustus 2020) en de manager Ruimte en Samenleving (in de periode tot juni 2018).
- Drie vertegenwoordigers van samen twee bij het Biosintrum betrokken onderwijsinstellingen.
- De eigenaar van Zwart Beheer B.V. en Ecomunitypark Ontwikkeling BV.
- De in de periode tot november 2018 betrokken gemeentesecretaris en de huidige gemeen-

tesecretaris.
- De huidige voorzitter van het bestuur van de Stichting Biosintrum en de directeur van de stichting.
- Een extern adviseur die in de periode 2012-2014 in opdracht van Zwart Beheer BV betrokken was bij de ontwikkeling van het Ecomunitypark en daarna voor de gemeente Ooststellingwerf in de periode 2015-2018 betrokken was bij het opstellen van de businesscase.

Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die in concept aan de betreffende gesprekspartner zijn voorgelegd voor een check op de correcte weergave van wat besproken is.

Sessie met raadsleden

Daarnaast heeft een informele sessie plaatsgevonden met raadsleden op 10 juni 2021, waarin met name is ingegaan op hoe de raadsleden de informatievoorziening vanuit het college aan de raad hebben ervaren, hoe actief de raad was bij het kaders stelen voor het Biosintrum-project en het controleren op de voortgang in de uitvoering en welke taakopvatting de raad had en hoe daar achteraf op teruggekeken wordt. Een conceptverslag van deze sessie is voorgelegd aan de raadsleden.

Voor de deskresearch die is uitgevoerd, vormde een door de gemeente via de gemeentesecretaris aangeleverd bestand met circa 225 documenten de basis. De onderzoekers hebben daarnaast nog enkele tientallen andere documenten gevonden of aangereikt gekregen.

Afbakening

De focus in de gevoerde interviews en in de deskresearch lag op de periode vanaf begin 2016 tot medio 2020 (het moment dat de raad de RKC Ooststellingwerf verzoekt om onderzoek te doen naar het Biosintrum-dossier). De periode daarvoor is globaal in beeld gebracht. Het onderzoek richt zich verder niet op de vraag hoe de gemeente in de komende jaren bij het Biosintrum betrokken kan of zou moeten zijn en evenmin op de vraag hoe de levensvatbaarheid van het Biosintrum kan worden bevorderd.

1.4 Leeswijzer

De structuur van het voorliggende onderzoeksrapport volgt de structuur van de vraagstelling, zoals die is geformuleerd door de RKC. Concreet betekent dit het volgende:
- In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het oorspronkelijke voorstel, en hoe dit voorstel daarna is aangepast, en de onderbouwing daarvan. Aandachtspunten zijn
  - Investeringsbegroting, inclusief aanpassingen daarin (paragraaf 3.1).
  - Financiering van de investering (paragraaf 3.2).
  - Exploitatie (paragraaf 3.3).
  - Fiscale aspecten, waaronder het btw-vraagstuk (paragraaf 3.4).
  - Risicoparagraaf en ‘go/no go’-momenten (paragraaf 3.5).

  Hoofdstuk 3 richt zich daarmee op ‘blok I’ van de onderzoeksvragen, zoals toegelicht in hoofdstuk 1.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de uitvoering van het project, met specifiek aandacht voor:
  - De intern-gemeentelijke projectorganisatie (paragraaf 4.1).

  - De relatie tussen de gemeente en de eigenaar van Ecomunitypark (paragraaf 4.2).
  - De relatie tussen de gemeente en de stichting Biosintrum (paragraaf 4.3).

  Hoofdstuk 4 richt zich daarmee op ‘blok II’ van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.
- In hoofdstuk 5 wordt in chronologische volgorde ingegaan op de belangrijkste besluitvormingsmomenten waarbij de raad betrokken was (paragraaf 5.1 tot en met paragraaf 5.8), waarna een weergave volgt van de opbrengst van een informele sessie met raadsleden (paragraaf 5.9).

Deze hoofdstukken worden voorafgegaan door een chronologisch overzicht van relevante besluitvormingsmomenten en datum van publicatie of vaststelling van voor het onderzoek relevante beleids- en sturingsdocumenten in hoofdstuk 1.

De beantwoording van de door de RKC geformuleerde onderzoeksvragen is te vinden in hoofdstuk 6.

2 Tijdpad besluitvorming en realisatie Biosintrum

De kiem voor de ontwikkeling van het Ecomunitypark, met daarbinnen een Ecomunitycenter (later genaamd: Biosintrum) is rond 2007 gelegd toen het bedrijf ECOstyle BV, dat gevestigd was in Appelscha, zocht naar en nieuwe vestigingslocatie met meer ontwikkelmogelijkheden. In eerste instantie zocht de eigenaar van het bedrijf naar een vestigingslocatie in Appelscha die kon worden ontwikkeld tot een 'ecologisch werklandschap'. Dit bleek niet mogelijk. Daarna zocht het bedrijf ook naar een geschikte vestigingsplek buiten de regio. De eigenaar van het bedrijf werd gebeld door de contactambtenaar Economische Zaken van de gemeente Ooststellingwerf dat een agrariër voornemens was zijn grond nabij de kern Oosterwolde te verkopen en dat de gemeente geen interesse had in deze grond. Dit terrein was veel te groot voor ECOstyle BV, maar wel geschikt voor de beoogde ontwikkeling tot ecologisch werklandschap.

In nadere contacten met de gemeente Ooststellingwerf bleek de portefeuillehouder enthousiast over dit idee van een ecologisch werklandschap, waarbij het gebied zou worden ontwikkeld met behoud van natuurwaarden en waarbij maar een beperkt deel van het terrein daadwerkelijk bebouwd zou worden en de rest een groene invulling zou krijgen (in een verhouding van circa 50/50).

Rond 2006 had de portefeuillehouder het lokale bedrijfsleven in de gemeente Ooststellingwerf uitgenodigd om te spreken over de uitdaging om de gemeente maatschappelijk en economisch vitaal te houden. De vraag werd gesteld wat nu de onderscheidende kracht was van Ooststellingwerf, en men kwam uit op de ruimtelijke kwaliteit in relatie tot duurzaamheid. Waar Heerenveen Sportstad is en Sneek Waterstad, daar kan Ooststellingwerf zich profileren met ruimtelijke kwaliteit in combinatie met duurzame en biologische bedrijvigheid. De ontwikkeling van een ecologisch werklandschap in Oosterwolde paste daar naadloos in. De eigenaar van ECOstyle was in deze periode ook voorzitter van de Kamer van Koophandel Fryslân. Hij stelde vast dat in zijn regio de samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en onderwijs- en onderzoeksinstellingen nog weinig voorstelde in vergelijking met regio's als Zuidoost-Brabant.

Vanaf het begin was in het concept dat de eigenaar van ECOstyle voor ogen had, voorzien in een centraal gebouw met faciliteiten voor de bedrijven die zich zouden vestigen op het terrein, om zo ook de netwerkvorming van gelijkgestemde bedrijven en onderlinge kennisuitwisseling, bij voorkeur ook met onderwijsinstellingen, te bevorderen. De eigenaar van ECOstyle en de portefeuillehouder hebben in eendrachtige samenwerking getrokken aan het verder uitwerken en realiseren van het idee van een ecologisch werklandschap met daarin een centraal gebouw waarin bedrijfsleven, overheid en onderwijsinstellingen elkaar konden ontmoeten en inspireren. Om de realisatie slagvaardig te kunnen oppakken, is aan de zijde van de gemeente vanaf 2012 een ambtelijk programmamanager Biobased Economy, tevens projectleider Ecomunitycenter (later Biosintrum) aangesteld en aan de zijde van de private partner liet de eigenaar zich adviseren door de (voormalige) directeur Vastgoed van Triodos Bank.

Vervolgens is door de gemeente enerzijds en Zwart Beheer BV en Ecomunity Ontwikkeling BV anderzijds in een “sfeer van vertrouwen” toegewerkt naar realisatie van het ecologisch werklandschap, met als naam Ecomunitypark. Gezamenlijk werd besloten om voor het op het Ecomunitypark te realiseren centrale gebouw het BREEAM-certificaat te behalen[2].

De provincie Fryslân stond ook positief tegenover het idee van het Ecomunitypark, hoewel in die tijd de inzet van de provincie juist was om bedrijventerreinen van de markt te halen vanwege een dreigend overschot, vanwege het duidelijk afwijkende en onderscheidende profiel van het Ecomunitypark. Door de eigenaar van ECOstyle en de portefeuillehouder is er in deze periode in nauwe samenwerking intensief gewerkt aan het verwerven van draagvlak voor het initiatief onder het lokale en regionale bedrijfsleven en onderwijsinstellingen in de provincie.

2.1 Periode 2012 t/m 2015: oppakken thema biobase

Realisatie Ecomunitypark…

De eerste concrete gedachten over het realiseren van het Biosintrum, in de eerste periode aangeduid als Ecomunity Center of BIOBASE Center, gaan terug tot de jaren 2012 en 2013. In 2012 sloot de gemeente Ooststellingwerf een raamovereenkomst met de provincie Fryslân en Ecomunitypark BV voor de ontwikkeling van het Ecomunitypark en vervolgens een intentieovereenkomst voor de ontwikkeling van het Ecomunity Center met deze partijen en een aantal onderwijsinstellingen. Een park dat zich richt op bedrijvigheid op het thema duurzaamheid en met daarbinnen een focus op ‘biobase’.

… met BIOBASE centrum

Op 12 september 2013 verstuurt de gemeente Ooststellingwerf een projectvoorstel ‘BioBase’ aan Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Fryslân[3]. De gemeente geeft in dit ‘bidbook’ aan dat “de kern van het gemeentelijk duurzaamheidsprogramma is de realisatie van het Ecomunitypark (..). Het park wordt het eerste extreem duurzame BREEAM Excellent park in Nederland. Gelegen in dit park wil de gemeente een centrum realiseren waarin onderwijs, overheid en ondernemer samenkomen. Dit ter versterking van innovatie op het gebied van duurzaamheid in het algemeen en biobased materials in het bijzonder.”

In de brief is aangegeven dat het centrum de “motor moet worden om kennis en educatie te verspreiden op het gebied van biobased economy en biobased society. In dit centrum zullen centrale functies (voor de bedrijven op het park) als vergaderen, laboratorium ruimte, flexwerken, informatie en educatie over het park, restaurant en wellicht in de tweede fase een kleinschalig hotel een plek krijgen. Dit centrum, met de toepasselijke naam BIOBASE, zien wij als het kloppend hart van de ontwikkeling van het Ecomunitypark.”

---

[2] BREEAM staat voor Building Research Establishment Environmental Assessment Method. BREEAM-NL is sinds 2009 de certificeringsmethode voor een duurzaam gebouwde omgeving. Met deze methode kunnen projecten worden beoordeeld op ’integrale duurzaamheid’.

[3] Gemeente Ooststellingwerf, *brief aan GS van provincie Fryslân, onderwerp: Projectvoorstel BioBase*, 12 september 2013.

In de brief zijn onder meer de volgende ambities en uitgangspunten opgenomen:

- De doelstelling is om vanaf 1 januari 2014 te starten met BIOBASE in een bestaand kantoorgebouw in Oosterwolde.
- Doel is om zo snel mogelijk het definitieve BIOBASE-gebouw te realiseren. Wanneer eind 2013 een besluit wordt genomen over het voorliggende projectvoorstel, dan kan in het voorjaar van 2015 BIOBASE haar deuren, gezamenlijk met de eerste bedrijven, openen op het Ecomunitypark.
- Samenwerken, als overheden en als maatschappij, is belangrijk bij dit thema. De gemeente heeft daarom "besloten om een eerste stap te zetten in een verdere samenwerking met ondernemers en onderwijs door het oprichten van een coöperatie BIOBASE."

Vorming van coöperatie

De gemeente geeft aan dat uit de gesprekken met de onderwijsinstellingen en de ondernemers al is gebleken dat er veel enthousiasme is om een coöperatie op te richten. Dit enthousiasme wordt ondersteund door de bij het projectvoorstel[4] gevoegde intentieverklaringen van diverse partners. In het projectvoorstel bij de brief van 12 september 2013 is de gedachte van een coöperatie nader uitgewerkt. Aangegeven wordt dat "vanwege regelgeving de onderwijsinstellingen niet zomaar een nieuwe vestiging kunnen openen in Oosterwolde of hier langjarige huurverplichtingen kunnen aangaan. Om deze reden is door de gemeente, samen met het onderwijs en Ecomunitypark, het idee voor een coöperatie ontstaan, waarin zowel een feitelijk gebouw als langjarig onderwijs en onderzoek worden gecombineerd." In het projectvoorstel is opgenomen dat de beoogde leden van de coöperatie, naast de gemeente Ooststellingwerf, de onderwijsinstellingen Hogeschool Van Hall Larenstein, Nordwin College en Stenden Hogeschool en het bedrijf Ecomunitypark BV zijn. De betrokkenheid van de onderwijsinstellingen wordt als volgt toegelicht:

- Stenden Hogeschool wordt betrokken bij de ontwikkeling van het centrale BIOBASE gebouw en zij zet haar expertise in op het gebied van duurzaam hospitality management, toerisme en biobased materials. Verder wordt zij betrokken bij het uitvoeren van onderzoeken voor de bedrijven op het park.
- Nordwin College wordt onder meer betrokken bij de inrichting, aanleg en het onderhoud van het park. Nordwin College wordt ook betrokken bij milieuonderzoeken en onderzoeken op het gebied van zorg en landbouw en zij zal themadagen voor gebruikers en omwonenden van het park organiseren.
- Hogeschool Van Hall Larenstein wordt betrokken bij de ontwikkeling van duurzame gebouwen op het park, onderzoek naar duurzame energie en andere duurzame toepassingen, met name op het gebied van watertechnologie en onderzoek naar biobased materials. Zij zal ook onderzoeken uitvoeren op het park.

In het projectvoorstel is geformuleerd dat de leden van de coöperatie tijd en capaciteit ter beschikking stellen. De coöperatie zal voor de ontwikkeling, programmering en exploitatie van het

[4] Gemeente Ooststellingwerf i.s.m. Stenden Hogeschool, Nordwin College, Hogeschool Van Hall Larenstein en Ecomunitypark BV, *BioBase Zuidoost-Fryslân, coöperatie voor langjarige samenwerking voor de biobased economy, projectvoorstel*, 12 september 2013.

beoogde BIOBASE Center partijen selecteren die voor en met haar invulling geven aan een langjarige verbintenis met het park. In het projectvoorstel is opgenomen dat het gebouw een omvang zal kennen van circa 1.000 m². Het restaurant en de vergaderruimte zullen worden geexploiteerd door een commerciële exploitant (bij voorkeur uit de regio), in samenwerking met Stenden Hogeschool en zorginstellingen (verstandelijk gehandicapten).

Het projectvoorstel bevat een indicatieve begroting die uitgaat van een initiële investering van € 3 miljoen[5] voor ontwikkeling en realisatie van het BIOBASE Center (inclusief inrichting). Daarnaast is € 2,5 miljoen nodig om het gebouw te kunnen exploiteren in de periode van 2013 tot 2023. De indicatieve begroting is als volgt opgebouwd:

Tabel 2.1

Indicatieve begroting BIOBASE 2012-2023	**Per jaar**	**2013-2023**
Ontwikkeling & realisatie BIOBASE Center		3.000.000
Beheer en onderhoud BIOBASE Center	50.000	500.000
Onderwijsprogramma	50.000	500.000
Onderzoeksprogramma	100.000	1.000.000
Voorlichting en educatie	25.000	250.000
Versterking toeristisch-recreatief product	50.000	500.000
Ondersteunende activiteiten	25.000	250.000
	300.000	3.000.000
Eigen revenuen BIOBASE (resto/verhuur)	-50.000	-500.000
Totaal gevraagde bijdrage	250.000	5.500.000

* ondersteunende activiteiten betreffen onder meer duurzaam vervoer van studenten
** uitgangspunt is dat 2/3 van het gebouw commercieel wordt verhuurd voor tenminste € 75/m²/jaar

Wat betreft de dekking van deze begroting is in het projectvoorstel opgenomen dat de onderwijsinstellingen voor de komende tien jaar 'in kind' onderwijscapaciteit, begeleiding en kennis ter beschikking stellen voor een bedrag van € 1,5 miljoen.

De toenmalige projectleider Biosintrum geeft aan dat het projectvoorstel was opgesteld om provinciale subsidie binnen te halen vanuit het subsidieprogramma 'Wurkje foar Fryslân'. Hij geeft aan dat het in deze context niet aan de orde was dat de gemeente Ooststellingwerf, de onderwijsinstellingen of Ecomunitypark BV financieel zouden bijdragen aan het voorstel. Het was de bedoeling alles te laten bekostigen door de provincie, in aanvulling op wat betrokken partijen 'in kind', aan uren, zouden inbrengen[6].

[5] De toenmalige projectleider geeft tevens aan dat de in de ruwe begroting opgenomen € 3 miljoen voor het pand daarna een eigen leven is gaan leiden. Pas geruime tijd later in het traject naar realisatie van het Biosintrum is er een meer uitgewerkte en onderbouwde doorrekening gemaakt van de kosten voor het Biosintrum in casu het gedachte centrale pand op het Ecomunitypark. Deze kostenraming komt dan, in 2017, uit op circa € 3,4 miljoen.
[6] De investeringsagenda 'Wurkje foar Fryslân' omvatte in eerste instantie, bij aanvang in 2013, een budget van € 300 miljoen. Dit middelen voor dit budget ontleende de provincie aan de zogenoemde

De belangrijkste momenten in de periode tot 2016 worden navolgend op een rij gezet:

Tabel 2.2

Datum	Besluit of document
21-6-2012	Sluiten van raamovereenkomst van gemeente met provincie Fryslân en Ecomunitypark BV.
25-9-2012	Ondertekening intentieovereenkomst voor ontwikkeling van Ecomunity Center door de gemeente Ooststellingwerf, provincie Fryslân, Stenden Hogeschool, Nordwin College, Hogeschool Van Hall Larenstein en Ecomunitypark BV.
25-9-2012	Vaststellen door gemeenteraad van Structuurvisie Ecomunitypark en vaststellen door de raad van de raamovereenkomst met ECOmunitypark en provincie Fryslân Fryslan.
16-4-2013	Versturen door gemeente Ooststellingwerf van conceptvoorstel voor de ontwikkeling van BIOBASE Zuidoost-Fryslân aan Provincie Fryslân, voor subsidie uit het met de zogenoemde NUON-gelden gefinancierde investeringsagenda 'Wurkje foar Fryslân'.
16-9-2013	Ecomunitypark ontvangt het eerste BREEAM Gebied Outstandingcertificaat in Nederland.
18-11-2014	Vaststellen door raad bestemmingsplan Oosterwolde Ecomunitypark.
4-3-2015	Officiële start van het Ecomunitypark met slaan van eerste paal voor het pand van ECOstyle BV en de opening van de zogenoemde Ecomunitybox door gedeputeerde Hans Konst.
17-11-2015	Vaststelling door de raad van de Nota van Uitgangspunten Biobased Economy.

Aanloop naar Biosintrum

Het jaar 2012 kan worden gezien als de start van het project Biosintrum (of zoals het eerder genoemd werd, het Ecomunity Center). Dat jaar wordt een projectleider Biosintrum aangesteld (tevens programmamanager Biobased) en wordt een projectvoorstel en subsidieverzoek toegezonden aan de provincie Fryslân, mede namens enkele onderwijsinstellingen en Ecomunitypark BV. Dit betekent niet dat vóór 2012 niet werd nagedacht over de mogelijkheden van biobased economy en hoe de gemeente hier het beste op zou kunnen inspelen. Het denken over de potentie van Biobased begon rond 2005/2006, toen de portefeuillehouder het lokale bedrijfsleven bij elkaar riep om te spreken over de uitdaging om de gemeente Ooststellingwerf

NUON-gelden, oftewel uit de circa € 1,2 miljard die de provincie als mede-eigenaar van NUON ontving toen dit bedrijf in 2009 werd verkocht aan Vattenfall. Voor deze € 300 miljoen werden in totaal 600 voorstellen ingediend door de Friese gemeenten en andere partijen. De projectvoorstellen werden beoordeeld mede op een drietal door Provinciale Staten geformuleerde criteria. Voorwaarden waren (1) dat het geld in Friesland moest worden ingezet, (2) dat de provincie het in te zetten geld gedeeltelijk terug wil verdienen en (3) dat de provincie samen met andere partijen betaalt voor een project. Aan deze laatste voorwaarde voldeed het projectvoorstel Biobase niet, althans niet als meebetalen wordt beperkt tot financieel bijdragen. In Provinciale Staten is discussie geweest over de door sommigen als weinig scherp ervaren subsidievoorwaarden en het grote mandaat van Gedeputeerde Staten (GS kon tot een bedrag van € 5 miljoen zelf bepalen over al dan niet steunen van een projectvoorstel).

maatschappelijk en economisch vitaal te houden. Uit de met het lokale bedrijfsleven gevoerde gesprekken kwam naar voren dat er behoefte was aan een duidelijke profilering (zoals Heerenveen Sportstad of Sneek Waterstad), waarbij het idee was dat Ooststellingwerf zich zou kunnen profileren met ruimtelijke kwaliteit in combinatie met duurzame en biologische bedrijvigheid.

Stichting i.p.v. coöperatie

Aanvankelijk gingen, zoals hiervoor toegelicht, de gedachten uit naar de oprichting van een coöperatie van gemeente met onderwijsinstellingen en Ecomunitypark BV als leden. In het raadsvoorstel d.d. 27 september 2016 bij het Businessplan Ecomunity Center wordt toegelicht dat er wordt ingezet op de oprichting van een stichting in plaats van een coöperatie. Aangegeven is “in het prille begin is geopperd voor een coöperatie (begin 2013), gaandeweg het proces is gebleken dat de onderwijspartijen uiteindelijk niet in deze rechtsvorm wilden stappen. Dan zouden er twee leden voor een coöperatie overblijven.” Dit zouden dan de gemeente en Ecomunitypark BV zijn[7]. Bij de besluitvorming over het businessplan in september 2016 stemt de raad feitelijk in met de stichtingsvorm. Daarvoor heeft over dit onderwerp geen besluitvorming door de raad plaatsgevonden.

2.2 Sleuteljaar 2016: vaststellen visie, uitvoeringsplan & businessplan

In 2016 zijn enkele voor het Biosintrum belangrijke documenten opgesteld en besluiten genomen. Dit betreft onder meer:

- Beleidsvisie Biobased Economy Ooststellingwerf.
- Uitvoeringsprogramma Biobased Economy Ooststellingwerf 2016-2020.
- Businessplan Ecomunity Center.
- Beschikbaar stellen van investeringskrediet van € 1 miljoen.

Tabel 2.3

Datum	Besluit of document
12-1-2016	Versturen door Caraad Belastingadviseurs van een btw-advies over de stichting Biosintrum.
2-2-2016	Bespreking in raadscommissie Ruimte van raadsvoorstel over visie Biobased Economy gericht op • Vaststellen van beleidsvisie Biobased Economy Ooststellingwerf. • Beschikbaar stellen van € 40.000 ten behoeve van het verder uitwerken van het uitvoeringsprogramma Biobased Economy.
17-2-2016	Vaststellen beleidsvisie Biobased Economy Ooststellingwerf.
23-2-2016	Opstellen businessplan Ecomunity Center

[7] In het raadsvoorstel is verder toegelicht dat bij de keuze voor een stichting ook meespeelt dat bij een stichting in principe geen sprake is van een winstoogmerk waar dit bij een coöperatieve vereniging wel zo is en dat een coöperatie onderhavig is aan Vennootschapsbelasting (Vpb). Een coöperatie wordt verder gezien als te vrijblijvend. Er wordt op dit moment nog uitgegaan van twee oprichtende partijen (i.c. de gemeente en Ecomunitypark BV).

21-6-2016	Discussie in raad over akte van oprichting van Stichting Biosintrum en het op basis van een businessplan ter beschikking stellen van een investeringskrediet van € 1 miljoen voor realisatie van het Biosintrum.
16-8-2016	Ambtelijk advies aan college van B&W • Betreft uitvoeringsprogramma Biobased Economy Ooststellingwerf. • Voorgesteld wordt om de bijbehorende begroting van het programma à € 600.000 mee te nemen in de programmabegroting van november 2016. Dit betrof een eenmalig budget voor de periode van deze programmabegroting (2017-2020).
September 2016	Versturen door Caraad Belastingadviseurs van brief aan Belastingdienst Noord/kantoor Groningen waarin namens de gemeente Ooststellingwerf aandacht wordt gevraagd voor het btw-vraagstuk en waarin Caraad zijn visie toelicht dat de (nog op te richten) stichting in principe alleen btw-belaste prestaties zal verrichten.
13-9-2016	Commissievergadering Ruimte over vaststellen van uitvoeringsprogramma Biobased Economy Ooststellingwerf.
13-9-2016	Bespreking in raadscommissie Ruimte van (raadsvoorstel) Businessplan Ecomunity Center gericht op: • Vaststellen businessplan Ecomunity Center. • Zienswijze geven, conform artikel 160 lid 2 Gemeentewet, op de concept Akte van Oprichting stichting. • Beschikbaar stellen van investeringskrediet van € 1 miljoen. • College regie laten nemen op het realiseren van het gebouw.
16-9-2016	Versturen door Nysingh Advocaten en Notarissen van advies over staatssteunaspecten m.b.t. de realisatie van het Ecomunity Center.
20-9-2016	Versturen door college van een memo ‘Advisering inzake staatssteun Ecomunity Center’ aan de raad.
27-9-2016	Raadsbesluit: • Vaststellen van uitvoeringsprogramma Biobased Economy Ooststellingwerf 2016-2020.
27-9-2016	Raadsbesluit: • Vaststelling door gemeenteraad van businessplan Ecomunity Center. • Beschikbaar stellen van investeringskrediet van € 1 miljoen voor realisatie van het Ecomunity Center. • Verdere uitvoering voor realisatie van het gebouw in handen van het college te stellen.
December 2016	Provincie besluit € 1 miljoen bij te dragen aan de realisatie van het Biosintrum.

Planning februari 2016

Op 23 februari 2016 wordt het businessplan voor het Ecomunity Center opgeleverd. In deze versie van het businessplan is het volgende tijdpad opgenomen:

- De gemeenteraad moet instemmen met het businessplan, waarna een subsidieverzoek kan worden ingediend bij de provincie Fryslân voor een bijdrage van € 1 miljoen.
- Vervolgens wordt de Stichting Ecomunity Center i.o. geformaliseerd.
- Daarnaast zal bij een positieve reactie van de provincie op het subsidieverzoek door de gemeente een leningsovereenkomst worden aangegaan bij een bankinstelling.
- De verwachting is dat deze financieel-juridische procedure in de zomer van 2016 kan worden afgerond.
- De verwachting is dat de ontwikkeling en realisatie van het Ecomunity Center vervolgens 1,5 jaar in beslag zal nemen waarna het Ecomunity Center eind 2017 of begin 2018 kan worden geopend.

Aandacht voor uitgangspunten

In de besluitvorming over het Ecomunity Center valt op dat er geen duidelijk herkenbare fase in het traject is geweest die zich richt op het verkennen van de randvoorwaarden voor een dergelijk project en de daarbij door de gemeente op zich te nemen rol. In september 2016 werd de raad een raadsvoorstel voorgelegd het businessplan Ecomunity Center vast te stellen, een investeringskrediet beschikbaar te stellen en de verdere uitvoering van de realisatie van het gebouw in handen te leggen van het college. In het voorjaar van 2016 is wel de beleidsvisie Biobased Economy vastgesteld, met daarin naast ambities ook uitgangspunten en randvoorwaarden, maar deze hebben voornamelijk ‘breed’ betrekking op het thema Biobased Economy. Wel is met de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten Beleidsstrategie Biobased Economy in december 2015 vastgelegd dat participatie door de gemeente in projecten mogelijk is. Dit is het geval indien het projecten zijn gericht op het creëren van werkgelegenheid, die kunnen worden gezien als icoon-projecten die noodzakelijk zijn om de biobased economy op gang te krijgen en met als voorwaarde dat deze projecten vanwege hun pilot status (financiële) ondersteuning nodig hebben en zonder dergelijke ondersteuning niet kunnen opstarten. Er moet verder een financieel gezonde businesscase aanwezig zijn.

Een nadere ‘doordenking’ van de wijze waarop ‘participatie’ door de gemeente in projecten, zoals bijvoorbeeld later het Ecomunitycenter, kan plaatsvinden, of en zo ja hoe andere maatschappelijke partners en/of het bedrijfsleven daar dan ook in moeten participeren, en hoe verantwoordelijkheden, taken, zeggenschap en risico’s dan het beste over deze partijen verdeeld kunnen worden, heeft in deze nota geen aandacht gekregen. Ook in de periode tot september 2016 is hiervoor weinig expliciet aandacht, althans niet in een vorm waarbij de gemeenteraad wordt betrokken en ook niet neergeslagen in documenten die zijn gedeeld met de raad.

2.3 Periode 2017 t/m 2021: bijstelling businesscase & optuigen samenwerking

In de periode vanaf 2016 tot heden is de in het businessplan opgenomen investeringsbegroting aangepast (in 2017) en de exploitatiebegroting op twee momenten bijgesteld (in 2017 en in 2019). Mede vanwege financiële tegenvallers neemt de door de gemeente Ooststellingwerf te verstrekken lening toe. Het investeringskrediet loopt verder op omdat uiteindelijk geen lening wordt verkregen van een bank maar de gemeente zelf een lening wil verstrekken aan de op te richten stichting voor het kopen van het pand.

Tabel 2.4

Datum	Besluit of document
14-8-2017	Ambtelijk advies aan college met onderwerp 'Akte van oprichting Stichting Biosintrum/verhoging budget' met als voorstel: • De raad de concept-Akte van Oprichting van de stichting voor zienswijzen voor te leggen. • De raad voor te stellen een investeringskrediet voor een bedrag van € 3,5 miljoen beschikbaar te stellen. • De raad voor te stellen een bedrag van € 100.000 beschikbaar te stellen voor zaken die betrekking hebben op communicatie en PR. • De raad voor te stellen het gebouw uiteindelijk door middel van het verstrekken van een lening te verkopen aan de stichting.
Oktober 2017	Overeenkomst gesloten met de aannemers voor realisatie van het Biosintrum (Natuurlijk Bouwen en Bakker Installaties).
29-8-2017	Collegebesluit Akte van oprichting stichting Biosintrum / Verhoging budget, inhoudende: • Akte van oprichting van de stichting voor zienswijze voorleggen. • Investeringsbedrag van € 3,5 miljoen beschikbaar stellen. • Bedrag van € 100.000 beschikbaar stellen voor communicatie & PR. • Gebouw uiteindelijk door middel van het verstrekken van een lening te verkopen aan de stichting. • Alle besluitvorming is onder voorbehoud totdat er overeenstemming is bereikt met Zwart Beheer BV.
12-9-2017	In de raadscommissie wordt het voorstel besproken voor vaststelling van de Akte van oprichting van de stichting Biosintrum, een investeringskrediet van € 3,5 miljoen en beschikbaar stellen van € 100.000 voor communicatie & PR en het verkopen van het gebouw aan de stichting door middel van het verstrekken van een lening aan de stichting. De raadscommissie Ruimte verzoek verder om inzicht in de cijfers.
17-9-2017	Raadsvergadering over raadsvoorstel om akkoord te gaan met beschikbaar stellen van investeringskrediet van € 3,5 miljoen.
19-9-2017	College stuurt raad aangepast hoofdstuk 4 (Financiën) van het businessplan.
27-9-2017	Ingebracht raadsvoorstel om in te stemmen met investeringskrediet en verstrekking van lening aan stichting voor aankoop pand wordt van de agenda gehaald omdat aantal relevante stukken nog niet beschikbaar zijn vanwege lopende onderhandelingen (uitgesteld naar 17 oktober)
17-10-2017	Raadsvergadering waarin besloten is over het raadsvoorstel dat 12 september 2017 besproken is in de raadscommissie Ruimte (over Akte van Oprichting van de stichting, investeringskrediet van € 3,5 miljoen, € 100.000 beschikbaar stellen voor communicatie & PR en verstrekken van een lening

	aan de stichting voor het aankopen van het gebouw).
November 2017	Samenwerkingsovereenkomst van gemeente met Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV.
1-12-2017	Eerste schop de grond in voor realisatie van het Biosintrum.
16-7-2018	Datum van oprichting Stichting Biosintrum en inschrijving in het Handelsregister.
25-8-2018	Bespreking evaluatie 'Biobased economie 2016-2018' en bespreking voorstel om een bedrag van € 300.000 beschikbaar te stellen ter initiatie en stimulatie van de reeds gedefinieerde en nieuwe biobased projecten over de periode 2018-2020.
5-12-2018	Eerste oplevering van pand voor Biosintrum.
12-12-2018	Officiële oplevering.
7-6-2019	Feestelijke opening Biosintrum.
19-11-2019	Raadscommissie Ruimte over verstrekking van een lening à € 1,85 miljoen aan de stichting (circa € 250.000 hoger dan eerder voorzien) en verkoop van het pand aan de stichting. De commissie neemt het advies over van de portefeuillehouder om de gestelde vragen schriftelijk te laten beantwoorden door het college en het onderwerp opnieuw te agenderen voor de raadscommissie van 3 december 2019 en de raadsvergadering van 17 december 2019.
3-12-2019	In de raadscommissie Ruimte wordt besloten om het onderwerp 'verstrekken lening Biosintrum en verkoop gebouw aan stichting' door te schuiven naar de raadscommissie Ruimte van 14 januari 2020.
14-1-2020	Bespreking raadsvoorstel 'Verstrekking lening stichting Biosintrum' in raadscommissie Ruimte.
25-2-2020	Aanname door de raad van een 'motie van treurnis' naar aanleiding van "door het college gemaakte inschattingsfouten" over meerkosten bij de realisatie en het hierover niet tijdig informeren van de raad. Vaststelling projectplan. In het projectplan is voorzien in het formuleren van randvoorwaarden voor oplossingsrichtingen door de raad, waarna vervolgens scenario's met voor- en nadelen worden uitgewerkt en op basis daarvan een keuze kan worden gemaakt.
12-5-2020	Raad verzoekt college om scenario's uit te werken gericht op: • Verkoop pand aan de stichting • Verhuur pand aan de stichting. • Exploitatie door gemeente met behoud van doelstellingen. • Verkoop pand met verlaten van doelstellingen. In de raadsvergadering van 30 juni 2020 is als gevolg van amendementen het scenario 'verkoop pand met verlaten van doelstellingen' vervangen door

	een scenario ‘huurkoop aan de stichting’.
16-6-2020	Op agenda van raadscommissie Ruimte staat onderwerp ‘Randvoorwaarden en scenario’s toekomst Biosintrum’. De raadscommissie besluit het agenda-punt, inclusief planning van het bijbehorende proces, door te schuiven naar de raadsvergadering van 30 juni 2020.
17-6-2020	Besproken wordt in de raadscommissie Ruimte het agendapunt ‘Randvoor-waarden en scenario’s toekomst Biosintrum’, maar de commissie besluit het punt van de agenda te halen. Aan het einde van de commissievergadering heeft de portefeuillehouder enkele mededelingen over het Biosintrum, onder meer dat de BREEAM-aanvraag is ingediend en dat de jaarrekening over 2019 van de stichting Biosintrum komende week in het stichtingsbestuur wordt besproken en dat het college deze jaarrekening nog niet heeft ontvangen.
30-6-2020	BREEAM-certificaat is afgegeven.
1-7-2020	Raad verzoekt RKC Ooststellingwerf, in een motie die wordt aangenomen, om in de loop van 2021 een onderzoek in te stellen naar Biosintrum, over-wegende dat (1) de gemeenteraad behoefte heeft aan informatie over het proces van de totstandkoming van het Biosintrum, (2) de gemeenteraad in staat dient te worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen en (3) de gemeenteraad in de toekomst niet bezwaard wil worden door mogelijk in het verleden gemaakte fouten en/of gebrek aan informatie.

Tussentijdse impliciete keuzes

De voorgaande chronologische toelichting op de besluitvorming rondom het Biosintrum kent een beperkt aantal formele besluitvormingsmomenten, op te vatten als ‘go-no go’-momenten, waarbij de raad ook een rol heeft gehad (dit laat onverlet dat er wel besluitvorming kan zijn geweest over mineure aspecten in bijvoorbeeld het college). Na het vaststellen van de Uitgangspunten voor de beleidsstrategie Biobased Economy ‘breed’, met enkele globale uit-gangspunten voor participatie door de gemeente in een project, komt in september 2016 het businessplan voor het project Ecomunitycenter in de raad, met de vraag krediet beschikbaar te stellen. Tussentijds zijn er ontwikkelingen geweest en keuzes gemaakt die ook met de raad ge-deeld hadden kunnen worden en waarbij de raad een actieve rol had kunnen hebben, zoals:

- Het accepteren van de gedachte dat een project als het Biobase Center, later Ecomunity-center of Biosintrum, niet gefinancierd kan worden uit provinciale subsidie alleen.
- Het verlaten van de gedachte van de oprichting van een coöperatie met als partners onder-wijsinstellingen en de eigenaar-ontwikkelaar van Ecomunitypark. In september 2016 wordt gesproken over een op te richten stichting.
- Daarmee dus het verlaten van de gedachte dat ook partners, naast de gemeente, financieel bijdragen aan dan wel risicodragend participeren in een op te richten stichting.

Tussen het aannemen van het raadsvoorstel in september 2016 en het aannemen van het raadsvoorstel in 2017, met een aangepast businessplan, is gaandeweg besloten dat de gemeente zelf een lening verstrekt aan de op te richten stichting en niet meer uitgaat van een bancaire lening. In januari 2017 wordt in een presentatie aan de raad duidelijk dat het ontwerp voor het gebouw ingrijpend is gewijzigd maar formeel wordt hierover uiteindelijk in oktober 2017 gesproken in de raad.

3 Oorspronkelijke voorstel en bijstellingen

3.1 Investeringsbegroting

De investeringsbegroting bedraagt oorspronkelijk in 2016 circa € 3 miljoen, en is in 2017 en 2019 bijgesteld. De investeringsbegroting is als volgt weer te geven:

Tabel 3.1

Investeringsbegroting	Origineel 2016	Bijstelling 2017	Bijstelling 2019
Grondkosten	200.000	200.000	200.000
Communicatie en PR		100.000	125.000
Bouwkosten	1.400.000	1.800.000	1.828.000
Advieskosten 15%	210.000	210.000	210.000
Ontwikkelingsmanagement	75.000	75.000	75.000
Bijkomende kosten 8%	112.000	112.000	211.000
Financieringskosten	25.000		
Inbouwkosten	600.000	600.000	600.000
Inrichtingskosten	100.000	100.000	169.000
Extra inrichting laboratoriumruimte	200.000	200.000	200.000
Onvoorzien 4%	117.000	117.000	147.000
Totaal	3.039.000	3.514.000	3.765.000

De initiële begroting uit 2016 is gebaseerd op het door de gemeente opgestelde businessplan 'Ecomunity Center'[8]. In het raadsvoorstel waarin gevraagd wordt het businessplan Ecomunity Center vast te stellen, resulteert het businessplan in het beschikbaar stellen door de raad van een investeringskrediet van € 1 miljoen. Uitgangspunt is dat de gemeente € 1 miljoen bijdraagt aan de benodigde investering van € 3 miljoen, dat de provincie Fryslân eveneens € 1 miljoen bijdraagt en voor de resterende € 1 miljoen wordt uitgegaan van een rentedragende lening van een bank[9].

Onvoorziene kosten

De totale investeringsbegroting is uiteindelijk toegenomen met bijna 24 procent (een toename van € 726.000 op een aanvankelijk geraamd investeringsbedrag van € 3.039.000). Deze stijging overtreft het in de aanvankelijke investeringsbegroting aangehouden niveau van de kostenpost 'onvoorzien'. De post onvoorzien bedroeg € 116.880, oftewel 4 procent van de aanvankelijke investeringsbegroting.

De onvoorziene kosten kunnen worden gezien als optelsom van toeslagen op de voorziene kosten vanwege de met deze voorziene kosten samenhangende onzekerheden, voor zover het kosten betreft die binnen de scope en het opgestelde programma van eisen (PvE) vallen. De

[8] Gemeente Ooststellingwerf, *Ecomunity Center, een langjarige samenwerking voor de BioBased Economy, businessplan*, 23 februari 2016. Zie ook gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel 'Businessplan Ecomunity Center', aangenomen in raad van 27 september 2016.

[9] In het businessplan van 23 februari 2016 wordt uitgegaan van een subsidie van de gemeente Ooststellingwerf van € 3,1 miljoen en totale stichtingskosten van € 3,1 miljoen.

onvoorziene kosten hebben in beginsel geen betrekking op een verandering van de scope of het karakter van een investering.

Het valt op dat voor enkele kostenposten wordt gewerkt met een opslagpercentage op de bouwkosten (van € 1,4 miljoen in de aanvankelijke investeringsbegroting uit 2016). Dit betreft:

- Advieskosten, geraamd als een opslag van 15 procent op de bouwkosten.
- Bijkomende kosten, idem 8 procent.
- Onvoorziene kosten, 4 procent op de totale investeringsomvang.

De bijkomende kosten bestaan uit de overige kosten die niet onder grondkosten of bouwkosten vallen. Denk hierbij aan de kosten voor de architect voor het ontwerp en de uitwerking, de kosten voor de constructeur voor alle sterkteberekeningen en -tekeningen, de kosten voor rapportages die noodzakelijk zijn voor de aanvraag van de omgevingsvergunning, de kosten voor de leges van de gemeente, etc. De bijkomende kosten worden vaak ingeschat als een percentage van de bouwkosten. Afhankelijk van de complexiteit van een project ligt dit veelal tussen de 15 en 20 procent.

Als de bouwkosten in 2017 naar boven worden bijgesteld, van € 1,4 naar € 1,8 miljoen (een toename van circa 28,5 procent), worden deze kostenposten niet naar rato mee opgehoogd. Bij een consistente wijze van ramen van de investeringskosten, zou een toename van de geraamde bouwkosten met € 400.000 tot een toename van advieskosten, bijkomende kosten en onvoorziene kosten hebben moeten leiden van respectievelijk € 60.000 (advieskosten), € 32.000 (bijkomende kosten) en circa € 33.430 (onvoorziene kosten). Uitgaand van een consistente kostenraming, had een toename van de bouwkosten naar
€ 1,8 miljoen dan een bijkomende kostenstijging van circa € 125.000 moeten opleveren voor advieskosten, bijkomende kosten en onvoorziene kosten.

Bijstellingen in 2017

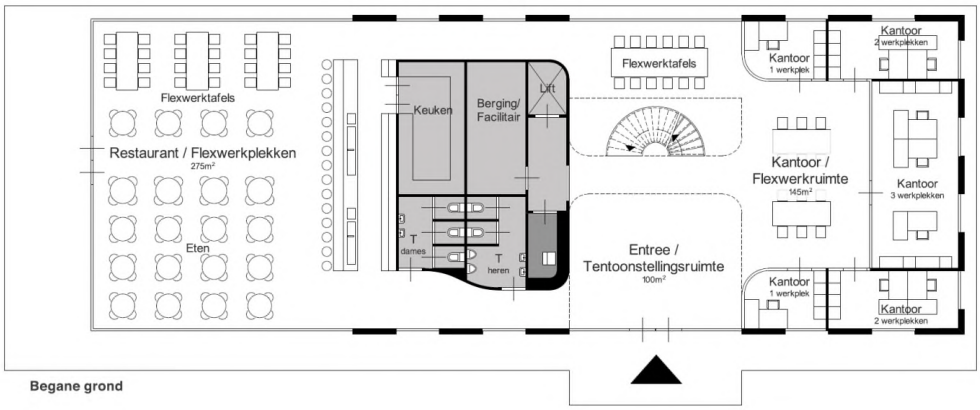
De investeringsbegroting wordt in 2017 opgehoogd van circa € 3,0 naar € 3,5 miljoen.
Over deze aanpassing in de ramingen, en de consequenties daarvan, wordt de gemeenteraad geïnformeerd met een raadsvoorstel[10] dat besproken wordt in de raadsvergadering van 17 oktober 2017. De extra kosten betreffen:

- Toevoeging van € 100.000 voor communicatie en PR.
- Verhoging van de bouwkosten met € 400.000.

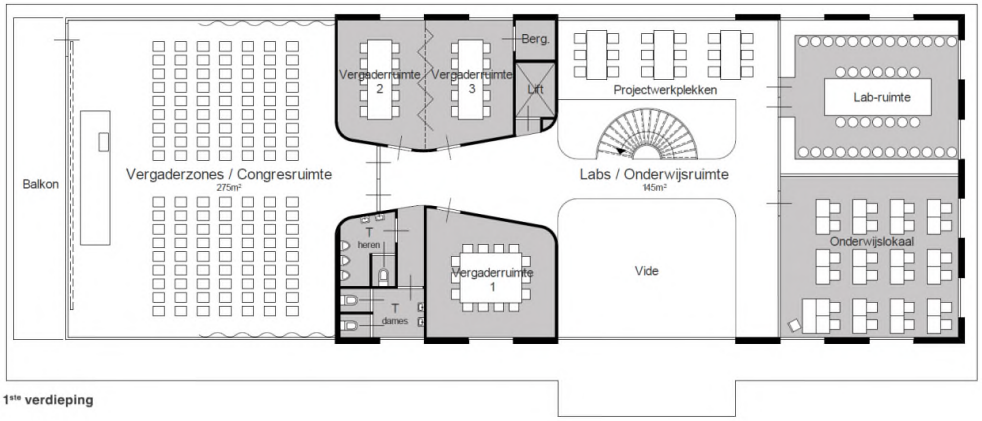
De verhoging van de bouwkosten heeft met name te maken met een verandering van het ontwerp van het Biosintrum. In het businessplan uit 2016 is nog uitgegaan van een meer traditioneel (rechthoekig) ontwerp van het pand, terwijl in 2017 wordt gekozen voor een uniek en meer uitdagend en vernieuwend ontwerp. Het uiteindelijke ontwerp heeft geresulteerd in een gebouw met relatief veel m²'s voor gemeenschappelijke ruimten ten opzichte van het functionele vloeroppervlak. Het oorspronkelijke ontwerp was als volgt:

[10] Gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel 'Akte van oprichting stichting Biosintrum / verhoging budget', aangenomen in raad van 17 oktober 2017.

Ter illustratie: plattegrond van begane grond in businessplan van 2016[11]:



Ter illustratie: plattegrond van eerste verdieping in businessplan van 2016[12]:



In het raadsvoorstel 2017 worden de volgende drie redenen genoemd voor de gestegen bouwkosten[13]:

---

11 Over de begane grond bevat het businessplan de volgende tekst: "Op de begane grond bevindt zich bij binnenkomst de entree/tentoonstellingsruimte. Aan de linkerzijde is de ontvangstbalie gepositioneerd. Direct links bevindt zich de entree naar het restaurant. In het restaurant worden drie sferen gecreëerd: lunch en diner aan kleine tafels, flexwerken en dineren voor groepen aan lange tafels en borrelen en netwerken aan de barzone. Rechts van de entree bevindt zich de kantoor/flexruimte. Hier zijn vijf kleine kantoren ingericht voor één, twee of drie persoonsbedrijven. De middenruimte is beschikbaar voor flexwerken."

12 Over de eerste verdieping bevat het businessplan de volgende tekst: "Vanuit de vide wordt via een wenteltrap de eerste verdieping bereikt. Aan de oostzijde is de onderwijs/laboratoriumruimte ingericht. Naast de labruimte bevindt zich hier een klein klaslokaal en werktafels voor het onderwijs. Aan de andere kant van de trap bevinden zich drie vergaderruimtes en de grote conferentieruimte voor meer dan 120 bezoekers. Op de zonzijde zit aan de conferentieruimte een balkon van waaruit over het park kan worden uitgekeken."

1. Ten opzichte van het businessplan is gekozen voor een aangepast bouwontwerp.
2. Het businessplan is geschreven in 2015, de bouw- en aanneemkosten zijn sinds die tijd gestegen.
3. De toepassing van innovatieve biobased materialen leidt tot hogere kosten.

De 1e en 3e reden voor de gestegen bouwkosten kunnen worden gezien als voortvloeiend uit een scopewijziging van de investering, namelijk de keuze om geen traditioneel ontwerp te realiseren maar een meer uitdagende vorm met bovendien innovatieve biobased materialen.

De keuze voor het uiteindelijke ontwerp wordt in het raadsvoorstel onderbouwd vanuit de inschatting dat op de beoogde locatie een gebouwontwerp nodig is dat mede vanwege “de uiterlijke verschijning gebruikers aantrekt”. Het ontwerp met drie vleugels en daarnaast een groot atrium moet er aan bijdragen dat onderwijsinstellingen, op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven en werknemers en externe partijen vaker gebruik maken van het Biosintrum. Het gewijzigde ontwerp is verder ook bijna 10 procent groter (aangegeven wordt dat het grondoppervlak toeneemt van ruim 550 m² naar ruim 600 m²). In het aangepaste raadsbesluit van 17 oktober 2017 stemt de raad in met een investeringskrediet van € 3.500.000 met daarnaast een bedrag van € 100.000 voor communicatie en PR (dit aanvullende bedrag wordt ten laste gebracht van de reserve ‘strategische projecten’).
Het businessplan uit 2016 wordt aangepast naar aanleiding van de gewijzigde inschatting van de (investerings- en exploitatie-) kosten. Ten aanzien van de toegenomen investeringskosten wordt in het gewijzigde businessplan geen nadere toelichting gegeven op de achtergronden daarvan.

Bijstelling in 2019

In 2019 wordt de investeringsbegroting nog eens met € 250.000 opgehoogd naar € 3.764.000. Van belang bij de beoordeling van deze raming van de investeringsbegroting (en ook de exploitatiebegroting), is dat deze niet door de gemeente Ooststellingwerf is opgesteld, maar door de inmiddels opgerichte en actieve stichting Biosintrum. De hogere kosten ontstaan deels doordat al voorziene kosten hoger uitvallen en deels doordat nieuwe kostenposten worden toegevoegd aan de investeringsbegroting[14]: Het gaat concreet om de volgende aanpassingen:

Tabel 3.2

Datum	**Besluit of document**
Extra kosten	Toelichting
1. Leges bouwvergunning € 27.615	De leges van de bouwvergunning zaten niet in het oorspronkelijke totaal budget van het te bouwen gebouw. Deze zijn betaald en komen ten laste van het projectbudget.

[13] Gemeente Ooststellingwerf, Raadvoorstel met onderwerp ‘Akte van oprichting stichting Biosintrum/verhoging budget’ t.b.v. raadsvergadering van 26 september 2017. Het raadsvoorstel is gebaseerd op een collegebesluit d.d. 29 augustus 2017.
[14] Gemeente Ooststellingwerf, Raadvoorstel met onderwerp ‘Verstrekken lening stichting Biosintrum’ 2019.

2. Opening € 25.000	De opening heeft in totaal € 25.000 gekost. Deze kosten zouden al in de te verstrekken lening verwerkt worden.
3. BREEAM € 51.250	De kosten voor de BREEAM certificering zijn hoger uitgevallen. Deze certificeringstrajecten zijn kostbaar, omdat allerhande onderzoeken gedaan moeten worden om aan te tonen dat het gebouw daadwerkelijk duurzaam is op allerlei aspecten.
4. Audiovisuele installaties € 25.000	Er is gekozen voor een hogere kwaliteitsinstallatie voor audiovisuele middelen. Om te zorgen dat de faciliteiten voor congressen en vergaderingen goed genoeg zijn, zodat mensen ook terugkeren vanwege de goede faciliteiten, is er gekozen voor een installatie in het hogere segment. De kosten hiervan zaten niet in het oorspronkelijke projectbudget. NB in dit budget was hiervoor € 35.000 opgenomen.
5. Inrichting € 20.163,19	De inrichtingskosten zijn hoger uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd (was € 275.000).
6. Aanleg internet € 23.648,16	Door KPN is een kabel aangelegd voor internet. Na testen bleek dat deze kabel lang niet genoeg snelheid voor internet leverde. Daarom is via een andere partij in internet voorzien.
7. Juridische kosten € 14.789,65	Voor de oprichting van de stichting en de overdracht van de grond zijn extra juridische kosten gemaakt.
8. Vooruitbetaalde exploitatiekosten € 30.000	Sinds de oplevering van het gebouw in mei 2019 is de gemeente eigenaar van het pand, tot aan de formele overdracht. Zolang de gemeente eigenaar is van het pand worden alle rekeningen door de gemeente betaald. Dit zijn alle kosten (van mei tot september) die betrekking hebben op het gebouw, zoals energie, water, beveiliging enz. De kosten hiervoor worden doorberekend in het leningsbedrag tot het moment dat het gebouw daadwerkelijk is overgedragen.
9. Maximale kosten tot aan overdracht € 32.534	De formele overdracht zal plaatsvinden door middel van een notaris. Tot aan de daadwerkelijke overdracht is het gebouw gemeentelijk eigendom, met de daarbij behorende exploitatiekosten (september tot aan formele overdracht)
Totaal € 250.000	

Dat de kosten van het gebouw hoger uit zijn gevallen dan vooraf geraamd heeft zoals uit bovenstaand overzicht blijkt vooral te maken met de inrichtingskosten die aanzienlijk hoger uit zijn gevallen.
Over de hiervoor weergegeven kostenstijgingen kan worden gesteld dat deze in ieder geval deels te voorzien waren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leges. Voor een ander deel is het de vraag of de kosten noodzakelijk zijn of onderdeel zouden moeten vormen van het investeringsbudget (bijvoorbeeld de kosten voor een feestelijke opening).

Kosten verder

In een in april 2020 opgestelde ambtelijke inventarisatie van tot dan begrote uitgaven en

opgelopen

gerealiseerde uitgaven[15] blijkt dat zowel de uitgaven vanwege bouwkosten als voor honoraria voor de bij de bouw betrokken externen min of meer binnen de begroting zijn gebleven. De bijkomende kosten zijn fors overschreden, met name vanwege extra budget voor keuken, vloer en aansluiting (€ 37.000), aansluiting KPN en WIFI (€ 35.000), niet voorziene terreinwerkzaamheden (€ 22.000) en overige inrichtingskosten (€ 20.000). Ook de kosten van het BREEAM-certificaat zijn fors opgelopen:

Tabel 3.3

Afdeling	Activiteit	Begroot	Gerealiseerd totaal	Verplichting 2020	Verwacht resultaat
Uitgaven					
1700 Biosintrum Oosterwolde					
700 Grondkosten	1 Aankoop grond	245.000	230.000		15.000
700 Grondkosten - Totaal		245.000	230.000		15.000
710 Bouwkosten	1 Bouwkundig	2.039.200	2.053.612		-14.412
	2 E- en W-installaties	681.000	682.919		-1.919
710 Bouwkosten - Totaal		2.720.200	2.736.531		-16.331
720 Honoraria	1 Architect	126.924	92.947		33.977
	2 Projectmanagement	10.000			10.000
	3 Bouw fysica	22.100	28.273		-6.173
	4 Installaties	24.250	24.250		0
	5 Constructeur	25.000	14.910		10.090
	6 Breeam	40.000	56.920	33.345	-50.265
	7 Kostencalculatie	6.850	6.053		797
	8 Ecologie	8.128	5.400		2.728
	9 Toezicht	20.000	11.844		8.156
	10 Traject adv. & managers	17.500	12.500		5.000
	11 Grondmechanica	945	945		0
	12 Advies installaties	2.438	4.438		-2.000
	13 Ontwikkelingsmngt.	45.000	52.000		-7.000
720 Honoraria - Totaal		349.135	310.480	33.345	5.310
730 Bijkomende kosten	1 Bijkomende kosten	53.429	288.206		-234.777
730 Bijkomende kosten - Totaal		53.429	289.976		-236.547
760 PR & Communicatie	1 PR & Communicatie	150.000	105.816		44.184
760 PR & Communicatie - Totaal		150.000	150.816		-816
770 Onvoorzien	1 Onvoorzien	82.236	256.176	8.000	-181.940
770 Onvoorzien - Totaal		82.236	256.176	8.000	-181.940
1700 Biosintrum Oosterwolde - Totaal		3.600.000	3.928.979	41.345	-370.324

De totale investeringsomvang voor realisatie van het Biosintrum is in april 2020, als gevolg van de hiervoor toegelichte kostenstijgingen, verder opgelopen tot ruim € 3,9 miljoen.

3.2 Financiering van investering in Biosintrum & risicopositie gemeente

Dekking van investering

Wat betreft de financiële dekking van de benodigde investeringen in het Biosintrum, kunnen de ontwikkelingen in de afgelopen jaren als volgt worden samengevat:

- Aanvankelijk (bij het in 2013 door de gemeente i.s.m. onderwijsinstellingen en Ecomunitypark BV opgestelde projectvoorstel voor het subsidieprogramma ‘Wurkje foar Fryslân’) was het de bedoeling van de gemeente dat de investeringskosten voor het Biosintrum in principe volledig gedekt zouden worden uit provinciale subsidiegelden.

[15] Financieel consulent gemeente Ooststellingwerf), Onderzoeksopdracht Biosintrum, 28 april 2020.

- In het businessplan uit 2016 en in het raadsbesluit van september 2016 wordt uitgegaan van een door de raad goed te keuren investeringskrediet van € 1 miljoen met als dekking voor de investering van in totaal € 3,0 miljoen: voornoemde gemeentelijke bijdrage van € 1 miljoen, de provinciale subsidie van € 1,0 miljoen en een rentedragende bancaire lening van € 1,0 miljoen.
- Bij de aanpassing van het businessplan in 2017 en in het bijbehorende raadsvoorstel is gekozen voor het aangaan van een lening door de gemeente Ooststellingwerf aan (de nog op te richten) stichting Biosintrum waarmee deze stichting het pand waar het Biosintrum zal worden gehuisvest, kan aankopen. De totale investeringsomvang is inmiddels opgelopen naar € 3,5 miljoen, met als dekking € 1,0 miljoen gemeentelijke subsidie en € 1,0 miljoen provinciale subsidie en € 1,5 miljoen voorinvestering door de gemeente vooruitlopend op de met de stichting te sluiten lening.
- In 2019 is de investeringsomvang opgelopen naar € 3,85 miljoen. De aan de stichting te verstrekken lening is opgelopen tot € 1,85 miljoen.

De toenmalige projectleider Biosintrum geeft aan dat ambtelijk al snel de conclusie was getrokken dat een bancaire lening niet realistisch was. De zekerheden die konden worden geboden (met name de commitments van onderwijsinstellingen voor een periode van vijf jaar) zouden voor banken onvoldoende zijn. De eigenaar van Ecomunitypark Ontwikkeling BV geeft aan dat in gesprekken met de gemeente financiering door een bank is nooit aan de orde geweest.

Over eventuele contacten van het college met banken is uit informatie van de voormalige ambtelijk projectleider gebleken dat er met in ieder geval een bank een concreet contact was (namelijk met de Rabobank). Het betrof een notitie van 20 september 2016 met daarin een "indicatief" voorwaardenoverzicht" c.q. een lijst van voorwaarden waaronder de bank eventueel een aanbod zou kunnen doen en de condities waartegen een lening dan eventueel zou kunnen worden afgesloten. Om tot een concreet aanbod te kunnen komen heeft de bank onder meer een afschrift van de oprichtingsakte van de stichting BIObase Center nodig en daarnaast een taxatierapport van het nieuw te bouwen pand, inzage in de partnerovereenkomsten, inzage in het concept huurcontract met de stichting en inzage in de subsidiebeschikking van de gemeente en de provincie.

Het onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd hoe met deze notitie is omgegaan. In het algemeen wordt door gesprekspartners voor het onderzoek verschillend geoordeeld over de vraag of er contacten zijn geweest met banken, zo ja met welke en of eventuele contacten hebben geresulteerd in een concreet aanbod.

Opvallend is, dat het investeringskrediet niet gelijk op loopt met het bij de gemeenteraad aangevraagde krediet. Zo is in 2016 alleen voor de gemeentelijke bijdrage van € 1 miljoen krediet aangevraagd en niet voor de gehele investering. Daarnaast is in 2019 bij de toen geconstateerde kredietoverschrijding van € 250.000 het krediet niet separaat opgehoogd. Wel is de raad separaat geïnformeerd over de kredietoverschrijdingen.

Het risico dat de gemeente loopt bij de ontwikkeling en realisatie van het Biosintrum is aanmerkelijk toegenomen. Aanvankelijk was het idee dat de gemeente alleen een subsidie zou verstrekken (aannames conform businessplan uit 2016). In 2017 werd geconcludeerd dat een bancaire lening niet realistisch was, waarna werd besloten tot een lening van de gemeente aan de op te richten stichting Biosintrum. Het verstrekken van een lening aan een stichting die pas opgericht is en dus nog niet beschikt over substantiële reserves, houdt voor de gemeente uiteraard de nodige risico's in. In 2019 liep de omvang van de aan de stichting te verstrekken lening verder op, in een situatie waarin steeds duidelijker de exploitatierisico's van de stichting in beeld kwamen. Uiteindelijk gaat het erom dat de stichting een exploitatie kan realiseren waaruit zij de overeengekomen verplichtingen wat betreft rente en aflossing kan voldoen. Dat de stichting recent is opgericht en nog niet beschikt over reserves, betekent dat zij tegenslagen in de exploitatie, vanwege hogere kosten en/of lagere inkomsten dan geraamd, niet kan opvangen uit reserves.

Tabel 3.4

Omvang investering & dekking	**2018**	**2019**	**2020**
Investeringsomvang	€ 3,0 miljoen	€ 3,6 miljoen	€ 3,85 miljoen
Dekking			
Subsidie gemeente	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen
Subsidie provincie	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen	€ 1,0 miljoen
Bancaire lening	€ 1,0 miljoen		
Lening van gemeente aan stichting Biosintrum		€ 1,6 miljoen (€ 1,5 miljoen + € 100.000 voor PR & communicatie e.d.)	€ 1,85 miljoen
Investeringskrediet raad	€ 1,0 miljoen	€ 3,5 miljoen	€ 3,6 miljoen
Voorinvestering gemeente		€ 1,5 miljoen*	€ 250.000**

** de bedoeling is om deze voorinvestering uiteindelijk om te zetten in een lening aan de stichting Biosintrum*
*** bestaande uit extra investeringskosten en extra kosten door latere overdracht van het gebouw, te dekken door ophoging van de lening*

De totale investering, in 2019 geraamd op € 3,85 miljoen, bedraagt blijkens de jaarrekening 2020 € 3,962 miljoen. Dit is ruim € 112.000 meer dan in 2019 geraamd. Verder zijn gemeentelijke voorbereidingskosten gemaakt, optellend tot circa € 140.000.

De gemeenteraad heeft voor 2016 en 2017 in totaal € 100.000 beschikbaar gesteld voor voorbereidingskosten (gedekt uit de reserve strategische projecten). Daarnaast heeft de raad besloten om de reserve verruiming werkgelegenheid ook in te zetten voor het project.
De totale voorbereidingskosten die in 2016 en 2017 zijn gemaakt met betrekking tot het project, waaronder diverse haalbaarheidsonderzoeken, hebben in totaal rond de € 140.000 bedragen.

Deze kosten komen ten laste van de exploitatie gemeente en zijn dus geen onderdeel van de boekwaarde.

De stichting Biosintrum is in 2018 opgericht en vanaf 2019 verantwoordelijk voor de exploitatie van het Biosintrum. Over 2019 en 2020 is een kleine plus gerealiseerd, respectievelijk € 32.000 en € 19.000. Over beide jaren is in totaal een geraamde huur van € 28.000 aan de gemeente Ooststellingwerf betaald, zonder dat er een onderliggende huurovereenkomst is opgesteld, in afwachting van de definitieve besluitvorming over de (mogelijke) overdracht van het gebouw. Het vermogen van de stichting bedraagt ultimo 2020 € 51.000.

3.3 Exploitatie

Van kleine plus naar tekort

Net als de investeringsbegroting, is ook de exploitatiebegroting op meerdere momenten bijgesteld. De bijstellingen vonden plaats in 2017 en eind 2019. Als gevolg van deze bijstellingen is het aanvankelijk geraamde positieve exploitatieresultaat (van circa € 30.000 op jaarbasis) omgeslagen naar een tekort (van circa € 145.000).
Van belang is dat de oorspronkelijke exploitatiebegroting uit 2016 en de bijstelling in 2017 zijn opgesteld door de gemeente Ooststellingwerf. De sterk neerwaartse aanpassing van de exploitatiebegroting eind 2019 is opgesteld door de stichting Biosintrum[16].

Tabel 3.5

	Origineel 2016	Bijstelling 2017	Bijstelling 2019
Kosten			
Contentmanager	40.000	40.000	50.000
Boekhouder			25.000
Marketing & PR			80.000
Website/contributie e.d.			27.500
Belastingen/verzekeringen	9.000	9.000	9.000
Facilitair/water/gas/elektr.	33.500	33.500	17.600
Reservering groot onderhoud	10.000	10.000	50.250
Leasekosten zonnepanelen			7.000
Rente	35.000	22.500	37.000
Aflossing	50.000	64.869	21.250
Totaal kosten	177.500	179.869	324.600
Opbrengsten			
Marge catering			2.500
Verhuur restaurant	34.375	34.375	
Verhuur congres/vergaderruimte	15.000	15.000	25.000
Partnerovereenkomsten	120.000	120.000	100.000
Bedrijfspakketten	35.500	59.500	52.500
Bijdrage bedrijven op park	3.000	3.000	
Totaal opbrengsten	207.875	231.875	180.000
Resultaat	30.375	52.006	-144.600

Originele exploitatie-

De originele exploitatiebegroting van 23 februari 2016 resulteert in een positief resultaat van € 30.375 voor het jaar 2018. Deze versie van het businessplan gaat in grote lijnen uit

16 In de exploitatiebegroting is aflossing als kostenpost opgenomen. In tegenstelling tot rentelasten is aflossing op een lening echter geen kostenpost (wel een uitgave). Aflossing hoort dus niet op een exploitatiebegroting of resultatenrekening thuis.

begroting 2016

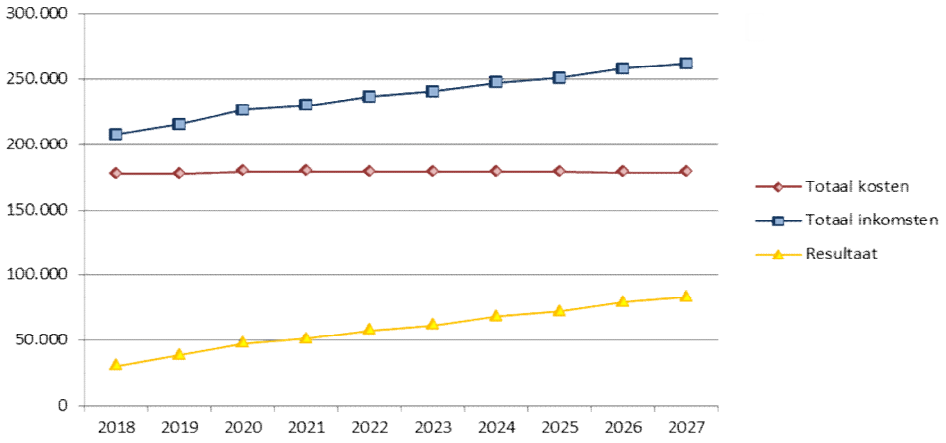
van trendmatig toenemende inkomsten bij min of meer gelijkblijvende kosten. De kosten vanwege beheer en onderhoud lopen weliswaar met circa 18 procent op in de periode 2018 t/m 2026 maar daar staat tegenover dat de rentekosten afnemen.

Aan de inkomstenkant valt op dat alle inkomsten met 1,6 procent per jaar toenemen, met uitzondering van de inkomsten uit bijdragen van op het Ecomunitypark gevestigde bedrijven (van € 3.000 per jaar). Dit omdat verwacht wordt dat het aantal bedrijven dat zich vestigt toeneemt van 1 in 2018 naar 5 in 2026. Het gecombineerde effect van de indexatie met 1,6 procent per jaar en de toenemende bedrijfsbijdragen resulteren in een toename van de inkomsten van € 207.875 in 2018 naar € 261.972 in 2027.

Figuur 3.6 **Exploitatiebegroting Biobase Center**

Bron: Businessplan Ecomunity Center, 23 februari 2016

In €



Bijstelling in 2017

In 2017 volgt een eerste bijstelling van de exploitatie. De volgende wijzigingen worden doorgevoerd (de navolgende tabel met wijzigingen sluit aan op tabel 3.5, waarin de door de gemeente opgestelde exploitatiebegroting is opgenomen zoals vastgesteld in respectievelijk september 2016 en oktober 2017):

Tabel 3.7

Toelichting op wijziging in exploitatiebegroting in 2017	
Wijzigingen raming inkomsten	Wijzigingen raming kosten
• De inkomsten uit ondernemerspakketten zijn hoger geraamd, op in totaal € 59.500 in 2018 in plaats van op in totaal € 35.500 (uitgesplitst naar € 17.500 vanwege verkoop van 5 A-pakketten à € 3.500 per stuk en 3 B-pakketten à € 6.000 per stuk)	• De rentelasten dalen (de uitgaven vanwege aflossing nemen toe, alleen betreft dit geen kostenpost)

De veranderende financieringslasten zijn het gevolg van de keuze die inmiddels is gemaakt voor het verstrekken van een lening door de gemeente Ooststellingwerf aan de stichting Biosintrum, waar in het businessplan nog werd uitgegaan van een bancaire lening. In het raadsvoorstel van september 2017 is aangegeven dat bij de aanvankelijk gedachte bancaire lening een rentepercentage zou gelden van 4,5 procent en dat de gemeente kan lenen tegen 2 procent. In het raadsvoorstel wordt het niet kunnen verkrijgen van een bancaire lening niet gepresenteerd als een probleem. Benadrukt wordt juist dat door het als gemeente verstrekken van een lening een gunstiger exploitatie mogelijk is voor de stichting Biosintrum.

Bijstelling in 2019

In de door de stichting Biosintrum opgestelde exploitatiebegroting komt zij uit op een fors tekort, van € 144.600 in het eerste jaar, in het scenario waarin de stichting het pand overneemt. In een scenario waarin dit niet het geval is, is een kostendekkende exploitatie mogelijk. Het geraamde tekort is het resultaat van aanzienlijk hogere kosten in combinatie met een neerwaartse bijstelling van de verwachte inkomsten:

Tabel 3.8

Toelichting op **wijziging in exploitatiebegroting in 2019**, op basis van door stichting Biosintrum opgestelde ramingen	
Wijzigingen raming inkomsten	Wijzigingen raming kosten
• Vanwege de fusie van twee onderwijsinstellingen komt één van de zes partnerovereenkomsten met een looptijd van 5 jaar en een vergoeding van € 20.000 per jaar te vervallen. • Verder vallen de eerder geraamde inkomsten vanwege verhuur van het restaurant weg (deze inkomsten waren eerder geraamd op € 34.375 per jaar[17]). • De stichting ziet meer mogelijkheden voor verhuur van congres- en vergaderruimte (deze inkomsten nemen toe van € 15.000 naar € 25.000 per jaar). • Ook ten aanzien van de bedrijfspakketten is de stichting positief. De geraamde opbrengst van € 52.500 per jaar ligt aanmerkelijk hoger dan in het businessplan van 2016 maar wel iets lager dan waarvan in 2017 uitgegaan werd. • De inkomsten uit afdrachten aan het Bio-	• Personele kosten nemen toe van aanvankelijk alleen € 40.000 voor een 'contentmanager' naar € 50.000 voor een contentmanager en € 25.000 voor inzet van een boekhouder. • Daarnaast raamt de stichting € 80.000 kosten vanwege marketing en PR en € 27.500 voor website en contributies. • Verder is een nieuwe kostenpost toegevoegd vanwege de lease van zonnepanelen à € 7.000 per jaar. • De stichting raamt de onderhoudskosten fors hoger. De kostenpost reservering groot onderhoud neemt toe van € 10.000 naar ruim € 50.000. • Tegenover deze kostenverhogingen staat een meevaller wat betreft kosten voor water, gas en elektriciteit, vanwege het duurzame karakter van het gebouw. Deze kosten nemen af van € 33.500 naar € 17.600

[17] Voorzien was dat de onderwijsinstellingen huur zouden betalen voor het restaurant en dat de inkomsten voor hen waren. Nu de scholen dit niet gaan doen moet een derde partij het restaurant gaan exploiteren.

sintrum door op het Ecomunitypark gevestigde bedrijven is als pm-post opgenomen vanwege hierover ontstane frictie met Ecomunitypark Ontwikkeling BV.	per jaar. • Tot slot nemen de financieringslasten[18] af naar een niveau van in de eerste jaren circa € 58.000 per jaar, waar in 2017 nog werd uitgegaan van circa € 87.000.
• Per saldo nemen de opbrengsten af met circa € 52.000 ten opzichte van de raming door de gemeente uit 2017.	Per saldo nemen de kosten in het eerste jaar van de exploitatie toe met circa € 145.000 ten opzichte van de raming van de gemeente uit 2017.

Het gecombineerde effect van lagere inkomsten en hogere kosten verslechtert de exploitatie van het Biosintrum met in totaal bijna € 200.000. Deze verslechtering is bijna net zo omvangrijk als de aanvankelijk in het businessplan geraamde opbrengsten.

De gerealiseerde keukenfaciliteit was niet hetgeen waar enkele onderwijsinstellingen behoefte aan hadden. Uiteindelijk bleek voor praktijkonderwijs een veel professionelere keukenfaciliteit nodig dan die nu in het Biosintrum aanwezig is. Stenden zou de catering oppakken in samenwerking met Friesland College en er waren aanvankelijk zelfs gedachten over een klein hotel in/bij het Biosintrum. Uiteindelijk besloot Stenden het cateringdeel toch niet op zich te nemen. Het college moest daarom op zoek naar een andere, commerciële partij om de catering te gaan verzorgen in het Biosintrum. De stichting Biosintrum heeft uiteindelijk het contract met de cateraar (SAB) gesloten maar bij een eerste tussenevaluatie na een half jaar bleken beide partijen niet tevreden. Hierbij speelde ook mee dat in het eerste jaar weinig aanloop was. In het gesloten contract was voorzien in dit evaluatiemoment na een half jaar, waarna ervoor is gekozen het contract weer te ontbinden.

3.4 BTW-vraagstuk en overige fiscale aspecten

Over de fiscale status van de stichting en de hiermee samenhangende btw-aspecten is in 2016 extern advies gevraagd aan Caraad Belastingadviseurs[19]. Van belang is dat indien de inkomsten van de stichting grotendeels btw-belast zouden zijn, dat dan ook de btw op de nieuwbouw en de exploitatielasten (grotendeels) verrekend kan worden. Indien de inkomsten van de stichting niet btw-belast zouden zijn, is dit niet het geval en nemen de kosten vanwege nieuwbouw en de exploitatielasten aanmerkelijk toe. Wat de nieuwbouw betreft, gaat de gemeente in 2016 uit van een taakstellend budget van € 3 miljoen. Dit is een bedrag exclusief btw. Indien de gemeente toch btw verschuldigd is over deze investering, kunnen de kosten oplopen met maximaal € 630.000 (oftewel met het btw-percentage i.c. 21 procent).

[18] Zoals hiervoor opgemerkt, is dan de aflossing meegenomen bij de financieringslasten terwijl aflossing geen kostenpost betreft in tegenstelling tot de rente. Toegespitst op de rentekosten is er geen sprake van een daling van de kosten (de rentevoet daalt wel, maar de omvang van de lening neemt toe).

[19] Caraad Belastingadviseurs, Brief aan gemeente Ooststellingwerf, onderwerp: '*Stichting BioBase Center, btw-advisering*', 12 januari 2016.

Het btw-advies is helder. Caraad Belastingadviseurs stelt dat er weliswaar vooralsnog vanuit gegaan kan worden dat alle door de stichting te genereren opbrengsten btw-belast zijn, wat betekent dat de stichting alle btw kan verrekenen op zowel de nieuwbouw als op de kosten van exploitatie van het gebouw, maar dat dit een voorlopig standpunt is dat moet worden afgestemd met de relevante partners (met name de onderwijsinstellingen) en met de Belastingdienst. In het businessplan uit 2016 is dit btw-advies verwerkt. Aangegeven is wel dat de voorlopige conclusies ten aanzien van de btw nog met de Belastingdienst moeten worden afgestemd.

De btw-kwestie is lang 'blijven liggen' maar inmiddels wel aan de Belastingdienst voorgelegd[20]. Het vraagstuk is 'open' voorgelegd, waarbij gemeente en stichting hopen dat de fiscus mee wil denken in hoe een en ander goed kan worden geregeld. Tot op heden heeft de Belastingdienst nog geen uitsluitsel gegeven over hoe hiermee om te gaan. En dan gaat het wel om grote bedragen.

3.5 Risicoparagraaf en 'go/no go'-momenten

Het businessplan dat in 2016 is vastgesteld door de raad bevat geen risicoparagraaf. Wel wordt het nog niet met de Belastingdienst afgestemde btw-vraagstuk expliciet benoemd, overigens zonder de consequenties voor de kosten van nieuwbouw en voor de exploitatielasten kwantitatief uit te werken. Als risico's worden in het businessplan en het raadsvoorstel van september 2016 benoemd:

- Nog niet bekend zijn, op moment van schrijven, van de bancaire voorwaarden voor de beoogde lening.
- Nog geen definitieve afstemming met de Belastingdienst over de btw-problematiek.
- Nog geen ondertekende contracten met alle onderwijsinstellingen voor de partnerovereenkomsten en evenmin met alle bedrijven die pakket A of B zullen afnemen[21].

[20] Caraad Belastingadviseurs heeft het btw-vraagstuk al in september 2016 voorgelegd aan de Belastingdienst Noord, kantoor Groningen. Zie Caraad Belastingadviseurs, brief aan Belastingdienst Noord/kantoor Groningen, betreft: '*Gemeente Ooststellingwerf; Kenniscentrum Biobased Economy*', september 2016.

[21] In het raadsvoorstel is aangegeven dat op het moment van schrijven 12 bedrijven toezeggingen hebben gedaan voor afname van een (A of B) pakket en dat 3 bedrijven nog meer bedenktijd nodig hebben. Van de 12 bedrijven die hebben toegezegd, hebben op het moment van schrijven 4 de overeenkomst ondertekend geretourneerd. Van de onderwijsinstellingen hebben 3 van de 5 toegezegd en 2 van de 5 willen eerst een intentieovereenkomst. Om alle onderwijsinstellingen gelijk te behandelen, besluit de gemeente om alle instellingen een intentieovereenkomst aan te bieden. In het businessplan wordt gerekend met 6 onderwijsinstellingen die een partnerovereenkomst sluiten à € 20.000 per jaar. Wat betreft de partnerovereenkomsten met onderwijsinstellingen is in het raadsvoorstel aangegeven dat met vier onderwijsinstellingen (Stenden Hogeschool, Nordwin College, Friesland College en Hogeschool Van Hall Larenstein) intentieovereenkomsten zijn gesloten. In het businessplan zijn ook inkomsten uit partnerovereenkomsten opgenomen met Noordelijke Hogeschool Leeuwarden en Hanze Hogeschool.

- Er is nog geen zekerheid over de van de provincie verwachte subsidie (ambtelijk was aangegeven dat de besluitvorming pas kon plaatsvinden in september 2016). Aangegeven is dat Provinciale Staten hierover niet meer hoeven te besluiten. Gedeputeerde Staten dienen het besluit te nemen, waarbij dit dan "voor hen makkelijker is omdat de cofinanciering (door de gemeente) dan al definitief geregeld is". In het raadsvoorstel is wel aangegeven dat "de provincie (…) bereid is € 1 miljoen ter beschikking te stellen".

De centrale conclusie van het businessplan is dat "op basis van de (..) berekeningen de exploitatie van Ecomunity Center haalbaar is". Er wordt verder aangevuld dat "de inkomsten uit betere verhuur van congres- en vergaderruimte en het expositiecentrum de exploitatie nog verder kunnen verbeteren". Er wordt niet benoemd dat de inkomsten ook kunnen tegenvallen.

In het businessplan is ook geen gevoeligheidsanalyse opgenomen van de belangrijkste onderliggende aannames en uitgangspunten en er worden ook geen scenario's uitgewerkt (bijvoorbeeld een 'goed weer' en een 'slecht weer'-scenario).

In het businessplan noch in het raadsvoorstel van 2016 worden de volgende risico's benoemd of uitgewerkt:

- Eventueel stijgende bouwkosten, bijvoorbeeld vanwege in prijs stijgende bouwmaterialen.
- Risico's wat betreft de samenwerking tussen de gemeente en Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV over de te ontvangen bijdragen van op het Ecomunitypark te vestigen bedrijven aan het Biosintrum.
- In het algemeen de exploitatierisico's voor de nog op te richten stichting die het Biosintrum moet gaan exploiteren en welke risico's de gemeente loopt als de stichting uit de exploitatie de verplichtingen ten aanzien van de gemeente wat betreft terugbetalen van de lening niet kan voldoen of als de stichting het gebouw niet wil overnemen.

3.6 Tussentijdse bevindingen

De bevindingen ten aanzien van het businessplan worden navolgend weergegeven voor achtereenvolgens de investeringsbegroting en de exploitatieraming.

Investeringsbegroting

De aanvankelijk geraamde investeringsbegroting blijkt na een jaar met circa € 0,5 miljoen omhoog te moeten worden bijgesteld (15,6 procent hogere kosten; van circa € 3,0 miljoen naar circa € 3,5 miljoen)). Bezien vanuit de door de stichting Biosintrum eind 2019 opgestelde raming, waarin uitgegaan wordt van een investeringsomvang van circa € 3,765 miljoen is sprake van een onderschatting met circa € 725.000 (23,9 procent hogere kosten).

Hoofdlijnen:

- De toegenomen kosten vanwege ontwikkeling en realisatie van het Biosintrum overschrijden de aangehouden kostenpost (van 4 procent van de totale investeringsomvang) onvoorzien royaal.

- Een kostenpost onvoorzien van 4 procent kan worden gezien als laag. Bij veel bouwprojecten, zowel in de publieke als private sector, is een marge van 10 tot 15 procent voor onvoorziene kosten niet ongebruikelijk. De bouw van het Biosintrum betrof bovendien een innovatief ontwerp, met bijzondere materiaalkeuzes. De bijstelling van de investeringsbegroting in 2017 betreft voornamelijk de bouwkosten (van € 1,4 naar € 1,8 miljoen), waarbij dit grotendeels de consequentie is van de keuze in 2017 voor een meer uitdagend en vernieuwend ontwerp.
- De kostenposten die aanvankelijk zijn geraamd als een opslagpercentage op de bouwkosten nemen vervolgens in 2017 niet naar rato toe als de bouwkosten op dat moment hoger worden ingeschat. Het innovatieve ontwerp dat de basis is voor het aangepaste businessplan werkte in principe juist wel risico verhogend.
- Dat de aanvankelijk beoogde bancaire lening uiteindelijk niet tot stand komt en de gemeente een lening moet verstrekken aan de stichting (met name vanwege de relatief korte periode van vijf jaar waarover de onderwijsinstellingen een commitment afgeven), wordt niet gezien als een signaal dat de investering risicovol is. Er wordt vooral benadrukt dat dit uiteindelijk voor zowel de stichting als de gemeente goedkoper is, omdat de gemeente goedkoper kan lenen.
- In het aangepaste businessplan van 2017 is het uitgangspunt niet langer een bancaire lening maar een lening van de gemeente aan stichting Biosintrum, bedoeld om het pand te kunnen kopen. Het risico dat de stichting nog niet is opgericht en mogelijk het pand niet zal willen overnemen, krijgt weinig tot geen aandacht.
- Het nog niet definitief met de Belastingdienst afgestemde btw-vraagstuk betekent dat er nog steeds rekening mee gehouden moet worden dat over de investering ten behoeve van ontwikkeling en realisatie van het pand geen btw verrekend kan worden door de gemeente.
- De bijstelling in 2019 van in totaal € 250.000, op basis van een raming door de inmiddels opgerichte stichting Biosintrum, bevat een aantal kostenposten die volledig te voorzien waren, zoals de leges voor de bouwvergunning, of in enige mate, zoals de kosten voor aanleg van internet, installatie van audiovisuele installaties en dergelijke. Voor enkele andere kostenposten geldt dat het de vraag is of deze zouden moeten drukken op een investeringsbegroting (bijvoorbeeld de kosten voor opening van het pand met bijgaande feestelijkheden).

De gemeente heeft de bouwkosten voorzien van externe toetsing, onder andere door het bureau Kamphuis Schaufeli.

Exploitatiebegroting

De bijstellingen in de exploitatieraming, in 2017 en 2019, zijn nog ingrijpender. Dit geldt met name voor de bijstelling in 2019 die plaatsvindt als de inmiddels opgerichte stichting met een raming komt. De aanvankelijk geraamde ‘plus’ slaat in 2019 om naar een forse ‘min’. De omslag is in belangrijke mate te wijten aan onderschatting van personele kosten, die zowel besproken zijn in de raad als in enige mate vanaf de start te voorzien waren. Daarnaast zijn de kosten vanwege website en PR en (groot) onderhoud onderschat. Aan de inkomstenkant is er verder een tegenvaller vanwege het door fusie van twee onderwijsinstellingen wegvallen van één keer de partnerbijdrage van € 20.000 per jaar. Daarnaast blijken de restaurantvoorzienin-

gen niet interessant voor de onderwijsinstellingen om te exploiteren en haakt na een korte tijd ook een commerciële cateraar af, waardoor de geraamde inkomsten uit restaurant en catering wegvallen. Bij een voldoende zorgvuldig procesontwerp voor de ontwikkeling en realisatie van het Biosintrum had het niet mogen voorkomen dat er een restaurantvoorziening wordt opgeleverd die niet beantwoord aan de daaraan door de onderwijsinstellingen te stellen eisen.

Hoofdlijnen:

- De fusie van twee onderwijsinstellingen (NHL en Stenden), waardoor één van de zes begrote bijdragen vanuit partnerovereenkomsten met onderwijsinstellingen wegvalt, was wellicht niet voorspelbaar. Anderzijds spraken beide onderwijsinstellingen in 2015 al over een fusie.
- In de aanvankelijk door de gemeente opgestelde begrotingen uit 2016 en 2017 is uitgegaan van beperkte personele kosten, te weten € 40.000 voor een contentmanager. Dat in de raming van stichting Biosintrum ook kosten worden geraamd vanwege inzet van een boekhouder en aanvullende kosten voor marketing en PR, lijkt realistisch en in ieder geval deels te voorzien. Verder blijkt de stichting Biosintrum in de praktijk niet te kunnen volstaan met een contentmanager, maar is breder een algemeen manager of directeur noodzakelijk die zorgt voor activiteiten ('content') en die de relaties onderhoudt met gemeente, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Een dergelijke functie ingevuld krijgen voor een bedrag van € 40.000 lijkt weinig realistisch.
- De uiteindelijk gerealiseerde keuken in de restaurantvoorziening, wordt door de onderwijsinstellingen die de restaurantvoorziening zouden exploiteren, uiteindelijk als onvoldoende interessant gewaardeerd voor hun studenten. Daardoor vallen de aanvankelijk geraamde inkomsten uit verhuur van het restaurant weg (er is geprobeerd hiervoor een private cateraar te vinden maar het contract daarmee is na een half jaar beëindigd). In de fase van planuitwerking hadden de wensen van beide onderwijsinstellingen enerzijds en de mogelijkheden van het te bouwen centrum anderzijds beter op elkaar afgestemd moeten worden.
- De stichting raamt geen inkomsten uit bijdragen voor het Biosintrum van op het Ecomunitypark gevestigde bedrijven, door de hierover met Ecomunitypark Ontwikkeling BV ontstane frictie. Ecomunitypark Ontwikkeling BV stelt zich op het standpunt dat de gemeente nog niet voldaan heeft aan haar verplichtingen zoals het realiseren van een laboratoriumfunctie in het Biosintrum (zij heeft zelf een beperkte laboratoriumfunctie gerealiseerd in de door haar op het bedrijventerrein gerealiseerde Ecomunitybox).
- Het nauw bij het ontwerp en de uitvoering van een plan betrekken van de eindgebruikers, is van groot belang. Geconstateerd kan worden dat bij zowel onderwijsinstellingen, in ieder geval de instellingen die een rol zouden hebben bij de exploitatie van de horecavoorziening, als de eigenaar van Ecomunitypark, die uitging van een laboratoriumfunctie in het gebouw, dit proces niet optimaal is verlopen.
- De aanvankelijk geraamde reservering voor groot onderhoud van € 10.000 per jaar lijkt voor een investering in een pand van € 3,0 miljoen is aan de lage kant.
- Het in september 2016 aan de raad voorgelegde businessplan bevatte enkele belangrijke juridische 'rafelranden', die ook de exploitatie raken. De belangrijkste betreft de uiteindelijke waardering door de Belastingdienst van de btw. Hierover is door een extern bureau geadvi-

seerd, met als strekking dat naar verwachting van dit bureau alle btw op nieuwbouw en exploitatiekosten van het gebouw kunnen worden verrekend maar dat dit nog wel definitief afgestemd moet worden met de fiscus.

De door de stichting Biosintrum opgestelde begroting lijkt op een aantal punten, zoals hiervoor benoemd, realistischer. Ook bij deze begroting zijn echter kanttekeningen te plaatsen:

- In de door de stichting opgestelde exploitatiebegroting is een congres opgenomen voor € 30.000 in 2020 (met de aanname dat deze activiteit jaarlijks terugkeert). Een dergelijk congres is waarschijnlijk niet per se noodzakelijk en had ook bekostigd kunnen worden uit het programma Biobased van de gemeente Ooststellingwerf.
- Hetzelfde geldt voor een in 2020 voorziene bodemmonitor à € 20.000.
- De kosten voor een boekhouder van € 25.000 per jaar lijken aan de hoge kant en mogelijk kunnen ook kosten voor bijvoorbeeld de website uiteindelijk lager uitvallen (nu door de stichting geraamd op € 7.500 per jaar).
- In de begroting van stichting Biosintrum wordt niet gerekend met bijdragen van op het Ecomunitypark te vestigen bedrijven. Hierover zijn met Ecomunitypark BV wel afspraken gemaakt. Omdat tot dusver nog geen bijdragen van gevestigde bedrijven door Ecomunitypark BV zijn overgemaakt aan de stichting, is de pm-post op dit onderdeel verklaarbaar. Tegelijkertijd zou het uitgangspunt voor de structurele begroting van Biosintrum wel moeten zijn dat (een deel van) deze inkomsten naar de stichting toevloeien.

Tot slot is in de door de stichting Biosintrum opgestelde begroting rekening gehouden met restitutie van vennootschapsbelasting van ruim € 25.000. Dit is echter alleen aan de orde indien verliezen met winsten kunnen worden gecompenseerd. Omdat op basis van de door de stichting gepresenteerde begroting geen winsten te verwachten zijn, is er ook geen mogelijkheid voor compensabele verliezen.

4 Uitvoering van het project

4.1 Intern-gemeentelijke projectorganisatie

Bestuurlijke & ambtelijke trekkers

De gemeentelijke projectorganisatie is in de periode vanaf 2015 tot heden op een aantal momenten gewijzigd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid lag bij het college van B&W, waarbij binnen het college de burgemeester vanaf het begin trekker en verantwoordelijk portefeuillehouder was voor het dossier Biosintrum in het bijzonder en de Biobased economy in het algemeen. Binnen de ambtelijke organisatie was vanaf het begin een programmamanager Biobased aangesteld die tevens projectleider Biosintrum was. Deze projectleider was tot begin 2020 werkzaam bij de gemeente Ooststellingwerf en ambtelijk de spin in het web op dit dossier tot medio 2019. In 2020 werd de wethouder 'Duurzaamheid, leefbaarheid en bouwen en wonen' de verantwoordelijk portefeuillehouder voor het Biosintrum. De aanvankelijke ambtelijk projectleider heeft zijn functie vervuld tot medio 2019. Vanaf eind 2019/begin 2020 werd de Teamleider Bedrijfsvoering projectleider van een tweede projectgroep, gericht op beantwoording van raadsvragen en het opstellen van een procesvoorstel. Medio 2020 is een extern ingehuurde ambtelijk projectleider aangesteld aan de zijde van de gemeente voor het dossier Biosintrum.

Project-organisatie

Op basis van de gevoerde gesprekken met direct betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie, kan als volgt worden toegelicht op de gemeentelijke projectorganisatie:

- Bestuurlijke trekker en portefeuillehouder Biosintrum is aanvankelijk de burgemeester en met de start van het nieuwe college in principe de portefeuillehouder Duurzaamheid, al had in de eerste periode van het nieuwe college de voormalige portefeuillehouder nog actieve betrokkenheid bij discussies in de raad over het Biosintrum. Feitelijk is het dossier Biosintrum na het raadsoverleg van 25 februari 2020, waarin een motie van treurnis werd aangenomen over inschattingsfouten van het college bij de meerkosten en niet tijdig informeren, overgegaan naar de portefeuillehouder Duurzaamheid.
- Eindverantwoordelijke in de ambtelijke organisatie was de gemeentesecretaris. De aanvankelijk betrokken gemeentesecretaris vertrok november 2018 waarna een gemeentesecretaris a.i. deze rol vervulde tot de aanstelling van de huidige gemeentesecretaris per oktober 2019. Door de huidige gemeentesecretaris wordt aangegeven dat in het overdrachtsdossier van de interim-gemeentesecretaris aan de huidige gemeentesecretaris het onderwerp Biosintrum niet voor kwam[22].
- De meest betrokken ambtelijk trekker was programmamanager Biobased en projectleider Biosintrum in de periode van juli 2010 tot medio 2019. Hij was projectleider van een projectteam gericht op de voorbereiding en de begeleiding van de bouw van het Biosintrum. Vanaf begin 2020 neemt de teamleider Bedrijfsvoering de rol van ambtelijk projectleider over waarbij zijn opdracht uitsluitend was uitvoering geven aan de raadsopdracht over de tot-

[22] Vlak na het aantreden van de huidige gemeentesecretaris werd het raadsvoorstel besproken voor het verstrekken van een lening van € 1,85 miljoen aan de op te richten stichting Biosintrum (waar tot dan nog werd uitgegaan van € 1,6 miljoen).

standkoming van het Biosintrum[23]. Hij geeft aan dat er geen overdracht heeft plaatsgevonden met zijn voorganger omdat deze op moment van overdracht niet meer werkzaam was voor de gemeente.

- Vanaf de start van het denken over het Biosintrum (indertijd nog Ecomunity Center genoemd) rond 2013 was een financieel consulent uit de gemeentelijke organisatie bij het project betrokken. Deze financieel consulent is eind 2017 opgevolgd door een adviseur Planning & Control (overgang ná de beschikbaarstelling van het gevraagde investeringskrediet door de raad op 17 oktober 2017). Zij is vanaf november 2019 vanwege zwangerschap vervangen door een financieel beleidsmedewerker die ook na haar terugkeer bleef participeren in het projectteam.
- Het ambtelijke begeleidingsteam voor de voorbereiding en de begeleiding van de bouw van het Biosintrum bestond uit de ambtelijk projectleider Biosintrum, een adviseur Planning & Control, een bouwkundig adviseur en een communicatieadviseur. Dit team heeft het voorstel voorbereid dat in november 2019 naar de raad is gestuurd om de stichting Biosintrum een lening te verstrekken van € 1,85 miljoen om de stichting in de gelegenheid te stellen het pand te kunnen kopen.
- Eind 2019/begin 2020 is een nieuw projectteam opgezet onder leiding van de toenmalige teamleider Bedrijfsvoering, met zoals aangegeven een andere focus, namelijk het beantwoorden van raadsvragen en het opstellen van een procesvoorstel. Het nieuwe team bestond uit:
  - Juridisch adviseur.
  - Communicatieadviseur.
  - Bouwkundig adviseur.
  - Medewerker ambtelijke ondersteuning.
  - Adviseur Planning & Control.
- Dit projectteam heeft eerst de beantwoording van raadsvragen voorbereid en later het procesvoorstel gemaakt voor de toekomst van het Biosintrum.
- Het onderzoek heeft geen formeel besluit van het college opgeleverd voor instelling van beide projectorganisaties.
- Vanaf juli 2020 is een externe ingehuurd als ambtelijk projectleider Biosintrum namens de gemeente Ooststellingwerf (zij is ingehuurd voor één dag in de week), als opvolger van de teamleider Bedrijfsvoering in deze rol. Bij deze overgang heeft geen overdracht plaatsgevonden.
- De gemeentelijke organisatie van Ooststellingwerf kent niet de functie van concerncontroller.

[23] De eerste ambtelijk projectleider in de periode tot medio 2019 geeft aan dat hij zich in de periode van medio 2019 tot begin 2020 op verzoek van de gemeente ging toeleggen op het programma Omgevingswet en het programma Duurzaamheid. Vanwege zijn langere betrokkenheid op het dossier Biosintrum kwamen vragen rondom Biosintrum veelal nog wel bij hem terecht.

Het ambtelijk projectteam dat vanaf eind 2017 tot begin 2020 namens de gemeente de betrokkenheid op het dossier Biosintrum vorm gaf, heeft volgens betrokkenen feitelijk niet als een echt projectteam gefunctioneerd. Navolgende beelden illustreren hoe dit projectteam werkte:

- De ambtelijke projectleider en de bestuurlijke trekker hadden nauw contact op het dossier (stuurgroep). De overige ambtelijke betrokkenen hadden niet of nauwelijks een volledig overzicht van de stand van zaken van het dossier, maar brachten op hun eigen onderdeel ondersteuning en expertise in.
- Het projectteam had geen formele status, in die zin dat het team als geheel besluiten nam of deze voorbereidde voor bestuurlijke besluitvorming. Taken en verantwoordelijkheden waren onduidelijk. Een duidelijke opdrachtformulering voor het projectteam ontbrak.
- De wijze van werken van het projectteam was beperkt planmatig, in die zin dat niet in een duidelijk tijdpad werd toegewerkt naar bepaalde besluitvorming met daarbij tussentijdse beslismomenten en ‘go/no go’-momenten.
- Vanuit de gemeente was niet voorzien in projectondersteuning gericht op bijvoorbeeld voorbereiding en verslaglegging van overleggen.
- De ambtelijk projectleider viel hiërarchisch onder de manager Ruimte en Samenleving tot de projectleider in 2015 rechtstreeks onder de gemeentesecretaris werd geplaatst. De ambtelijk projectleider had daarvoor ook al een directe werkrelatie met zowel de gemeentesecretaris als de portefeuillehouder.
- Van de overleggen van het projectteam werden niet standaard notulen opgesteld en dit gold eveneens voor overleggen van de projectleider met de bestuurlijke trekker in de Stuurgroep.
- Er is regelmatig een beroep gedaan op de inzet van externe adviseurs, om voldoende te kunnen voorzien in de expertise die benodigd was. Het dossier Biosintrum vroeg om expertise die niet of niet voldoende aanwezig was binnen de ambtelijke organisatie. Met name waren er kwetsbaarheden wat betreft het voeren van onderhandelingen met onderwijsinstellingen en bedrijfsleven, het opstellen van juridische contracten, businessplannen en financiele ramingen.

De hiervoor toegelichte status en werkwijze van het projectteam, in de verschillende perioden en samenstellingen, wordt door de meeste projectteamleden gezien als onwenselijk. Gesprekspartners die in het projectteam hebben geparticipeerd geven terugkijkend aan dat een meer formele setting, inclusief duidelijke besluitvormingsmomenten en adequate verslaglegging, wenselijk was geweest en dat zij hun rol als projectteamlid beter hadden kunnen vervullen als beschikbare informatie meer was gedeeld.

De werkrelatie tussen de aanvankelijke ambtelijk projectleider Biosintrum en zijn hiërarchisch leidinggevende, in casu de manager Ruimte en Samenleving, verliep uiteindelijk stroef. De nauwe relatie van de ambtelijk projectleider met de portefeuillehouder, die als weinig transparant werd ervaren door de manager Ruimte en Samenleving, was daarbij van invloed.

Weinig checks & balances

Vastgesteld kan worden dat in de ambtelijke organisatie maar beperkt sprake was van ‘checks & balances’ op het dossier Biosintrum.

- In de opgetuigde projectteams hadden de ‘overige’ projectteamleden een informatieachterstand ten opzichte van de ambtelijk projectleider.
- De leidinggevende in casu de manager Ruimte en Samenleving had geen optimaal zicht op de door de ambtelijk projectleider met de portefeuillehouder en externe partijen gevoerde overleggen en gemaakte afspraken.
- Het hiërarchisch plaatsen van de ambtelijk projectleider onder de gemeentesecretaris heeft de directe aansturing niet geïntensiveerd.
- In de gemeentelijke organisatie ontbreekt de functie van concerncontroller, met een in de organisatie geborgde onafhankelijke positie en rol om onder meer voor de gemeente relevante risico’s inzichtelijk te maken en zoveel als mogelijk te beheersen.

Verder is er op onderdelen door de gemeente externe ondersteuning in gehuurd, maar er heeft geen projectbrede second opinion op de planvorming plaatsgevonden.

Project-administratie

De kosten en kredieten zijn vanaf 2018 geregistreerd binnen de projectmodule van key2financiën (projectnummer 1700)[24]. Ook worden kosten rechtstreeks op het investeringskrediet (activanummer 71009) verantwoord. In 2016 is voor € 40.000 en voor 2017 is voor € 373.000 aan kosten geactiveerd welke niet in de projectadministratie zijn geboekt maar wel rechtstreeks op het investeringskrediet. Voor inzicht in de kosten voor het gebouw is dit voldoende.

Periodiek wordt een aansluiting gemaakt tussen de projectadministratie en de financiële administratie. De financiële administratie sluit voor elk jaar aan met de projectadministratie. Waar nodig zijn correcties gemaakt.

Vanuit de jaarlijkse accountantscontrole zijn geen afwijkingen gebleken ten aanzien van rechtmatigheid of onjuistheid van de kosten welke op het investeringskrediet zijn geboekt. Daarnaast heeft een subsidiecontrole plaatsgevonden voor de € 1.000.000 van de provincie. Ook hieruit zijn geen bijzonderheden gebleken. Er was april 2020 nog geen definitieve vaststelling van de subsidiebeschikking door de Provincie ontvangen. De provinciale subsidie is met een vaststellingsbesluit op 6 juli 2020 bekend gemaakt.

Externe inhuur

Voor de gemeente Ooststellingwerf was het project Biosintrum een bijzonder project. Met de voorbereiding en realisatie van een dergelijk innovatief gebouw had men nog geen ervaring. In het projectteam was wel expertise aanwezig met bouwprojecten, maar die hadden vooral betrekking op bijvoorbeeld onderwijshuisvesting maar niet op het realiseren van een dergelijk innovatief bedrijfspand.

Om deze reden werd besloten tot externe inhuur voor het bouwmanagement gedurende de ontwerpfase en de fase van het opstellen van de businesscase. Adviesbureau 4THECITY werd hiervoor ingehuurd. In opdracht van de externe adviseur van 4THECITY heeft bureau Kamphuis

[24] Financieel consulent gemeente Ooststellingwerf), Onderzoeksopdracht Biosintrum, 28 april 2020.

Schaufeli geadviseerd over de bouwkosten. De externe adviseur van 4THECITY heeft zorggedragen voor het opstellen en afwikkelen van de getekende aannemingsovereenkomsten met de daarbij behorende financiële kaders.

Wat betreft bouwmanagement, is de ambtelijke bouwproces manager in de periode vanaf zomer 2017 als bouwkundig adviseur zijdelings betrokken geweest bij de afronding van de ontwerpfase en de voorbereiding van de realisatiefase. De betrokkenheid had met name betrekking op de technische uitwerking van het plan (materiaalkeuzes en detaillering ten behoeve van de uitvoeringstekeningen). Na afronding van de ontwerpfase was er een formele overdracht tussen de externe adviseur van 4THECITY en de ambtelijk medewerker bouwmanagement ten behoeve van de realisatiefase (dit betrof de contactstukken, de planning en de financiële kaders van zowel de bouw- als alle overige kosten). De bouw van het pand is uiteindelijk volgens plan verlopen en vrijwel binnen de daarvoor geraamde bouwkosten (exclusief inrichtingskosten). Het gebouw is op 5 december 2018 opgeleverd.

Op juridisch terrein is er ook gebruik gemaakt van diverse externe adviseurs. De betrokkenheid van het cluster Bestuurlijk Juridische Zaken van de gemeente bij het project Biosintrum is tot 2020 zeer beperkt geweest.

De externe juridische advisering had betrekking op:

- Oprichting van de stichting (advisering door Trip Advocaten & Notarissen[25]).
- Staatssteun-vraagstuk (advisering door Nysingh in onder andere 2016)[26].
- Btw-vraagstuk door Caraad Belastingadviseurs in 2016.
- Vpb-plicht van de stichting door Caraad Belastingadviseursa[27].

4.2 Relatie tussen gemeente en eigenaar Ecomunitypark

In de planvorming is het Ecomunity Center, of later het Biosintrum, steeds het hart geweest van het Ecomunitypark. Het is de plek waar op het park te vestigen partijen en hun medewerkers elkaar zouden ontmoeten en waar deze partijen met het lokale bedrijfsleven en onderwijsinstellingen komen tot innovatieve samenwerking. Behalve dat het Biosintrum vanuit dit concept belangrijk is, is de realisatie van het Biosintrum ook voor de verdere ontwikkeling van het Ecomunitypark van groot belang omdat stichting Biosintrum in beginsel een jaarlijkse bijdrage ontvangt van op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven voor een aantal centrale voorzieningen. Een goede samenwerking tussen gemeente en de parkeigenaar is daarmee van groot belang.

---

[25] Zie bijvoorbeeld Trip Advocaten & Notarissen, *Akte van oprichting, betreft: Stichting Biosintrum*, 20 juli 2017 (concept).

[26] Een lid van het projectteam 2020, gericht op beantwoording van raadsvragen en opstellen van een procesvoorstel, geeft aan dat Nysingh in het advies uit 2016 aan het projectrealisatieteam over staatssteun de suggestie doet om de staatssteun-implicaties voor Ecomunitypark Ontwikkeling BV nader te onderzoeken. Dit onderzoek heeft, voor zover hij weet, niet plaatsgevonden.

[27] Caraad Belastingadviseurs, brief aan gemeente Ooststellingwerf, betreft: *Beoordeling belastingplicht vennootschapsbelasting Stichting BioBase*, 22 februari 2016.

Samenwerkings-overeenkomst

In de door de gemeente met Zwart Beheer B.V. en Ecomunitypark Ontwikkeling B.V. gesloten samenwerkingsovereenkomst zijn diverse afspraken opgenomen om de onderlinge relatie te voorzien van een goed fundament. De samenwerkingsovereenkomst is uiteindelijk ondertekend door de portefeuillehouder namens de gemeente Ooststellingwerf op 19 oktober 2017 en door de directeur van Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV.

Afspraken

De rol van gemeente respectievelijk Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV zijn als volgt uitgewerkt:

Tabel 4.1

Rol van de **gemeente**	Rol van **Zwart Beheer** BV en **Ecomunitypark Ontwikkeling BV**
De gemeente is verantwoordelijk voor het realiseren van het Biosintrum op het Ecomunitypark, door: • Oprichten van de Stichting Biosintrum. • Realisatie van het Biosintrum, zijnde het gebouw c.a. waarin het kenniscentrum zal zijn gevestigd. • Verlening van een subsidie door de Provincie Fryslân tot een bedrag van € 1 mln. • Het investeren van eigen middelen in de realisatie van het Biosintrum tot een bedrag van € 1 mln. • Het verstrekken van een lening aan Stichting Biosintrum tot een bedrag van maximaal € 1,5 mln (…) en waarbij als zekerheid ten behoeve van de gemeente een recht van eerste hypotheek zal worden gevestigd. • Het op nader te bepalen wijze en onder nader te bepalen voorwaarden ter beschikking stellen van het Biosintrum aan Stichting Biosintrum. • Het initiëren en waar nodig faciliteren van contacten tussen Stichting Biosintrum en instellingen van onderwijs en onderzoek. • Het verlenen van publiekrechtelijke me-	Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV zijn verantwoordelijk voor het realiseren van het Ecomunitypark en in dit kader voor: • Het opstellen dan wel actualiseren en aanpassen van een acquisitieplan. • De acquisitie van ondernemingen die zich op het Ecomunitypark zullen vestigen. • De uitgifte van grond aan de op het Ecomunitypark te vestigen ondernemingen en instellingen. • Het bedingen en zekerstellen van de afdracht van de bijdragen bedoeld in artikel 3.8.[28] • De aanleg en het onderhoud en het beheer van het Ecomunitypark, waaronder begrepen de infrastructuur zoals fietspaden, wandelpaden en gemeenschappelijke voorzieningen. • Een duurzaam parkmanagement, met een kostenstructuur die is gebaseerd op het “niet meer dan anders” principe.

[28] Artikel 8.3 behelst dat conform het Businessplan BIOBASE Center, zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Ooststellingwerf op 27 september 2016, ieder bedrijf zich dat zich op het Ecomunitypark vestigt een financiële bijdrage dient te betalen ten behoeve van het BIOBASE Center, thans genaamd Biosintrum. Deze bijdrage wordt gesteld op € 1,25 per m2 bvo kantoor en € 0,35 per m2 bedrijfshal. Het betalen van deze bijdrage zal door Zwart Beheer BV contractueel worden afgedwongen bij de uitgifte van grond aan derden. De bijdrage zal door of namens Zwart Beheer BV worden afgedragen aan de gemeente dan wel, op aanwijzing van de gemeente, aan stichting Biosintrum.

dewerking, waaronder op planologisch gebied, met inachtneming van het gemeentelijk beleid.	

Aanloop naar samenwerking

Verder is vastgelegd dat, bij de uitgifte van grond aan derden, Zwart Beheer BV mede ten behoeve van de exploitatie van het Biosintrum in de door haar te sluiten (ver-) koopovereenkomsten de volgende bepalingen opneemt:

- In de door derden te realiseren gebouwen zullen geen eigen lunchvoorziening, keuken of kantine, anders dan een kleine pantry, worden gerealiseerd en de lunch zal worden gebruikt in de daarvoor in het Biosintrum aanwezige voorziening.
- In de door derden te realiseren gebouwen zal geen voorziening worden gerealiseerd voor bijeenkomsten, grote vergaderingen, presentaties en dergelijke en dat voor het houden van bijeenkomsten, grote vergaderingen, presentaties en dergelijke gebruik zal worden gemaakt van de daarvoor in het Biosintrum aanwezige voorziening.

Voorafgaand aan het opstellen van deze samenwerkingsovereenkomst hebben gemeente Ooststellingwerf en Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV nauw samengewerkt in de ontwikkeling van een ecologisch werklandschap en daarbinnen het uiteindelijke Biosintrum. De samenwerking begon rond 2007 toen het bedrijf ECOstyle BV, dat gevestigd was in Appelscha, zocht naar een nieuwe vestigingslocatie met meer ontwikkelmogelijkheden. De eigenaar van het bedrijf werd gebeld door de contactambtenaar Economische Zaken van de gemeente Ooststellingwerf dat een agrariër voornemens was zijn grond nabij de kern Oosterwolde te verkopen en dat de gemeente geen interesse had in deze grond. Het gebied van 17 hectare was veel te groot voor ECOstyle, maar de portefeuillehouder zag voor zich dit gebied te ontwikkelen tot een ecologisch werklandschap met een nadrukkelijk duurzaam karakter en groene uitstraling door maar een beperkt deel van het terrein te bebouwen (in een verhouding van circa 50/50).

De verdere gang van zaken laat zich als volgt kenschetsen:

- De eigenaar van het bedrijf ECOstyle BV heeft voor de verdere ontwikkeling van het terrein contact gezocht met de directeur Vastgoedontwikkeling van Triodos Bank omdat hij eerder met hem had samengewerkt. Die wilde graag bij het initiatief betrokken zijn en bracht zijn kennis van projectontwikkeling in, een terrein waar niet de specifieke expertise lag van de eigenaar van het bedrijf ECOstyle BV.
- De eigenaar van het bedrijf ECOstyle BV en de voormalige directeur Vastgoedontwikkeling bij de Triodos bank, inmiddels in zijn rol als adviseur bij 4THECITY, hebben vanaf 2008 nauw samengewerkt en frequent afgestemd met de gemeente. Bestuurlijk en ambtelijk was er vaak 2 à 3 keer per maand overleg, op piekmomenten in de conceptontwikkeling voor het terrein en bijvoorbeeld ter voorbereiding van contacten met provincie of onderwijs- en kennisinstellingen vaker. De achtergrond van de eigenaar van het bedrijf ECOstyle BV als voorzitter van de KvK Fryslân, met als gevolg een groot en nuttig netwerk in de regio, was daar-

bij waardevol. Ook de gemeenteraad werd 2 à 3 keer per jaar geïnformeerd over de voortgang.

- Vervolgens is in een “sfeer van vertrouwen” toegewerkt naar realisatie van het ecologisch werklandschap, met als naam Ecomunitypark. Vanuit de gemeente waren zowel college als ambtelijke organisatie nauw betrokken, in de persoon van de ambtelijke trekker en de portefeuillehouder als bestuurlijke trekker, en ook de raad werd in het traject meegenomen. Belangrijke beslissingen werden gezamenlijk genomen en ook door alle fracties in de raad gesteund. In de woorden van de eigenaar van het bedrijf ECOstyle BV: “het was “een tocht die we samen gingen”.

De samenwerking die werd gesmeed betrof een Triple Helix-samenwerking[29], met zowel overheden (gemeente en provincie), het lokale bedrijfsleven als onderwijs- en kennisinstellingen. Gezamenlijk is besloten om voor het op het Ecomunitypark te realiseren centrale gebouw het BREEAM-certificaat te behalen. Om te laten zien dat het plan geen luchtkasteel was, heeft Zwart Beheer BV besloten om alvast een tijdelijk gebouw neer te zetten, de zogeheten ‘Ecomunitybox’, ook wel aangeduid als ‘De Keet’. In deze accommodatie konden colleges worden gegeven voor studenten, konden werkgroepen samenkomen en konden gasten worden ontvangen. Het Ecomunitypark heeft op 16 september 2013 het BREEAM-certificaat ontvangen, met als kwalificatie ‘outstanding’. Het was op dat moment het eerste bedrijvenpark in Nederland dat deze rating ontving. Op woensdag 4 maart 2015 is het Ecomunitypark officieel van start gegaan met het slaan van de eerste paal van ECOstyle BV en de opening van de ‘Ecomunitybox’ door de gedeputeerde Duurzame Ontwikkeling van de Provincie Fryslân.

Twee visies op niet doorgaan PPS

Op enig moment is de intensieve samenwerking tussen Zwart Beheer BV / Ecomunitypark Ontwikkeling BV (verder Zwart Beheer BV) en de gemeente van karakter veranderd. Aanvankelijk leek er sprake te zijn van het idee om als gemeente, provincie en Zwart Beheer BV elk voor 1/3 te investeren in het beoogde Ecomunity Center. Uiteindelijk is een dergelijke publiek-private samenwerking niet van de grond gekomen. De portefeuillehouder ging er vanuit dat Ecomunitypark Ontwikkeling BV financieel zou participeren. Dat dit uiteindelijk niet gebeurde, heeft de gemeente volgens de portefeuillehouder verbaasd. Tegelijkertijd werd door de ambtelijke projectleider gewerkt aan een businessplan waarbij Ecomunitypark Ontwikkeling BV volgens de eigenaar niet betrokken was. Uiteindelijk participeert Zwart Beheer BV niet in de realisatie van het Ecomunity Center. De portefeuillehouder namens de gemeente en de directeur van Zwart Beheer BV geven elk een andere visie op hoe een en ander zo is gelopen. De portefeuillehouder geeft aan dat de belangrijkste reden was dat de directeur van Zwart Beheer BV niet én eigenaar van het park kon zijn én zitting kon hebben in het bestuur omdat hij dan twee petten op zou hebben.

[29] Een ‘Triple Helix’-samenwerking is sinds enige tijd een gangbare term voor een samenwerking tussen Overheid, Ondernemingen en Onderwijs met als essentie dat deze drie ‘werelden’ zich met elkaar verknopen om tot innovatieve oplossingen en aanpakken van bijvoorbeeld maatschappelijke vraagstukken te komen.

Anderzijds geeft de directeur van Zwart Beheer BV aan dat gebieds- en projectontwikkeling weliswaar voor hem geen corebusiness is maar dat hij een publiek-private samenwerking voor ogen had en dat de gemeente dit uiteindelijk te ingewikkeld vond en besloten heeft "wij doen het zelf".

Wantrouwen i.p.v. vertrouwen

Omdat Zwart Beheer BV niet financieel wilde participeren, was dit voor de portefeuillehouder een doorslaggevende overweging om de directeur van Zwart Beheer BV dan ook niet op te nemen in het bestuur van de op te richten stichting. Zeggenschap dient volgens de portefeuillehouder ook gebaseerd te zijn op financiële inbreng. De relatie is mede hierdoor bekoeld. Uiteindelijk maakt de directeur van Zwart Beheer BV wel deel uit van de opgerichte Adviesraad voor bestuur en directie van het Biosintrum.

Het pand dat gerealiseerd werd was in de ogen van de directeur van Zwart Beheer BV relatief duur, onder andere vanwege de ongunstige verhouding tussen bruto vloeroppervlak en verhuurbaar vloeroppervlak, en het ontbrak aan een laboratoriumfunctie.

Door de directeur van Zwart Beheer BV is aangegeven dat in de samenwerkingsovereenkomst door Ecomunitypark Ontwikkeling BV bepaalde garanties zijn afgegeven, maar "dat daar ook iets tegenover hoort te staan" en dat een en ander ook is vastgelegd. Dit heeft volgens hem betrekking op de volgende aspecten:

- In de samenwerkingsovereenkomst wordt uitgegaan van een ontwerp van het Biosintrum met een ruimte voor een laboratoriumfunctie[30]. Deze is er uiteindelijk niet gekomen. Zwart Beheer BV heeft daarom zelf een beperkt laboratorium ondergebracht in zijn Ecomunitybox.
- Ook de ideeën over het restaurant in het Biosintrum zijn bijgesteld. Conform de samenwerkingsovereenkomst mogen op het park gevestigde bedrijven geen eigen restaurantvoorziening hebben. Maar in het Biosintrum zijn ook maar beperkte voorzieningen. Zwart Beheer BV zag een voorziening voor zich waar medewerkers van bedrijven voor € 4 een gezonde, biologische maaltijd konden gebruiken met een eigen bijdrage van € 2 en de rest gedekt uit de bijdragen van bedrijven aan het Biosintrum. Bij Triodos Bank werkte het ook zo. De te betrekken onderwijsinstellingen zouden zorgen voor studenten die konden werken in het restaurant, om daar ervaring op te doen en stages te lopen en dergelijke. Uiteindelijk is er gekozen voor het gunnen aan een cateraar, waarmee na korte tijd de samenwerking weer is beëindigd.

[30] Een In de samenwerkingsovereenkomst is in artikel 1, lid 2, expliciet vastgelegd dat Partijen een aantal documenten in acht nemen, waaronder het businessplan Biobase Center, zoals vastgesteld op 27 september 2016. In deze versie van het businessplan wordt op drie manieren verwezen naar de laboratoriumruimte: (1) bij de beschrijving van het 'onderwijspakket' dat onderwijsinstellingen afnemen, is als eerste opgenomen "continu gedeeld gebruik laboratoriumruimte", (2) bij de toelichting op de layout van het gebouw is aangegeven dat op de eerste verdieping aan de oostzijde een 'onderwijs/laboratoriumruimte' is ingericht en (3) in het hoofdstuk financiën is een bedrag van € 200.000 opgenomen voor 'extra inrichting laboratoriumruimte' bij de raming van de stichtingskosten, als onderdeel van de totale stichtingskosten van € 3.038.000.

De gewijzigde planuitvoering is voor Zwart Beheer BV reden om tot heden de in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen door Zwart Beheer BV te innen bijdrage van op het Ecomunitypark gevestigde bedrijven aan het Biosintrum niet te innen en dus ook niet af te dragen aan de Stichting Biosintrum. De keuken die nu is gerealiseerd is naar de mening van Zwart Beheer BV geen volwaardige kantine en de laboratoriumruimte is helemaal niet gerealiseerd.

In de samenwerkingsovereenkomst zijn geen 'boetebedingen' of soortgelijke bepalingen vastgelegd over het niet nakomen van afspraken door één van beide contractpartijen. Dit sluit aan bij de "sfeer van vertrouwen" waarin de samenwerking tussen gemeente en Zwart is gestart. Wel kunnen beide partijen bij geschillen een bindend adviseur inschakelen.

In een conceptversie van de samenwerkingsovereenkomst (versie van 29 september 2017) was een bepaling opgenomen, die in de uiteindelijke versie niet is gehandhaafd, die als volgt luidde:

- "Zwart Beheer staat voorts in voor de nakoming door de Stichting Biosintrum van haar financiële verplichtingen uit hoofde van de door de gemeente aan haar te verstrekken lening (…)."

Deze garantstelling wordt als volgt beperkt:

- Voorts geldt dat
  - Zwart Beheer slechts tot betaling aan de gemeente zal zijn gehouden indien Zwart Beheer een of meerdere op haar uit hoofde van deze overeenkomst rustende verplichtingen niet, niet volledig of niet tijdig is nagekomen.
  - Zwart Beheer niet tot betaling aan de gemeente gehouden zal zijn indien het niet nakomen van Stichting Biosintrum van haar financiële verplichtingen uit hoofde van de door de gemeente aan haar te verstrekken lening uitsluitend het gevolg is van wanbestuur of wanbeleid van Stichting Biosintrum en Zwart Beheer ter zake geen verwijt kan worden gemaakt.

De ambtelijk projectleider heeft intern richting gemeentesecretaris aangegeven moeite te hebben met het schrappen van het artikel waarin de ruime garantstelling van Zwart Beheer was vastgelegd en de introductie van een door beide partijen bij geschillen mogelijk in te roepen bindend adviseur[31] [32]. De garantstelling van Zwart Beheer BV is uiteindelijk beperkt tot een bedrag van € 30.000 (voorzien van indexatie, oftewel het bedrag waarmee uiteindelijk in de exploitatieopzet van Biosintrum is gerekend vanaf jaar 21 vanaf de start.

[31] Ambtelijk projectleider, e-mail aan gemeentesecretaris , onderwerp: *Enige zorgpunten*, 5 oktober 2017 .

[32] Het is de vraag hoe realistisch deze inzet was omdat op deze manier het volledige exploitatierisico voor het Biosintrum op het bordje komt van Zwart Beheer BV zonder dat Zwart Beheer BV zelf bepalend is voor de wijze waarop het Biosintrum wordt geëxploiteerd .

4.3 Relatie tussen gemeente en stichting Biosintrum

De Stichting Biosintrum is opgericht per 16 juli 2018 en op die datum ook ingeschreven in het handelsregister. Dit betekent dat de stichting, hoewel beoogd 'eindgebruiker', niet betrokken is bij de door de gemeente verzorgde uitwerking van de businesscase voor het Biosintrum.

De Stichting Biosintrum heeft het college van B&W van Ooststellingwerf per brief van 29 januari 2020[33] laten weten dat zij "gezien de risico's die langzamerhand zichtbaar en concreter worden die het eigenaarschap van het gebouw met zich meeneemt, vindt dat het niet verantwoord is het eigenaarschap van het gebouw de komende periode op ons te nemen". De stichting verwijst met name naar de volgende risico's:

- Onvoorziene onvolkomenheden, onder meer resulterend in grote waterschade in december 2019[34].
- De afronding van de BREEAM-certificering.
- De afronding van het contract over de zonnepanelen[35].
- De mogelijke gevolgen van de finale oplevering

Hiermee is de ontwikkeling van het Biosintrum in een impasse verzeild verzeild geraakt, met name waar het de overdracht betreft van het pand aan de Stichting Biosintrum. Als gevolg daarvan beraadt het college zich momenteel op enkele toekomstscenario's voor (haar betrokkenheid bij) de exploitatie van Stichting Biosintrum en de positionering van de stichting ten opzichte van de gemeente.

Een complicerende factor hierbij is de hiervoor in paragraaf 4.2 toegelichte fricties tussen Zwart Beheer BV / Ecomunitypark Ontwikkeling BV enerzijds en de gemeente Ooststellingwerf anderzijds, als gevolg waarvan Stichting Biosintrum tot mei 2021 nog geen bijdragen van bedrijven voor de centrale voorzieningen in het Biosintrum had ontvangen[36].

---

[33] Namens bestuur en directie van Stichting Biosintrum, *Brief aan college van B&W van de gemeente Ooststellingwerf*, 29 januari 2020.

[34] De stichting heeft in een brief van 29 januari 2020 de waterschade genoemd als een illustratie van de aan het eigendom van het pand verbonden risico's. Dat de schade is vergoed door de verzekeraar laat onverlet dat de waterschade 'an sich' het vertrouwen van de stichting in een probleemloos gebruik van het pand niet vergroot heeft. Een en ander is voor de stichting mede reden geweest om in haar begroting een hogere kostenpost voor groot onderhoud op te nemen.

[35] In 2019 heet Installatiebedrijf Bakker BV een voorstel tot lease van de zonnepanelen gedaan. Het projectteam 2020 heeft het voorstel beoordeeld en niet aanvaardbaar bevonden. Er is geen overeenkomst tot stand gekomen volgens het projectteam 2020. In de daaropvolgende onderhandelingen met Installatiebedrijf Bakker BV is voor jaar 2021 als variant een aankoopconstructie uitgewerkt. Het college heeft op 18 mei 2021 de raad om krediet voor de aanschaf van de zonnepanelen gevraagd.

[36] Ecomunitypark Ontwikkeling BV heeft mei 2021 een bedrag van € 14.000 aan de gemeente betaald, dat de gemeente heeft overgemaakt aan de stichting.

De relatie tussen gemeente Ooststellingwerf en Stichting Biosintrum kan als volgt worden toegelicht:

- De gemeente had voorzien dat Stichting Biosintrum uiteindelijk het pand zou overnemen en de kosten daarvan zou dragen vanuit de exploitatie, waarbij de stichting met behulp van een door de gemeente te verstrekken lening het pand zou kunnen aankopen.
- Omdat de Stichting Biosintrum de exploitatiemogelijkheden van Biosintrum anders en negatiever beoordeelt dan de gemeente deed in het (in 2017) bijgestelde businessplan van 2016, heeft zij zoals aangegeven per brief van 29 januari aan het college van B&W laten weten dat overname van het pand niet verantwoord is.
- Omdat het pand nog niet is overgedragen en de stichting overdracht van het pand financieel onverantwoord acht, is de beoogde lening van de gemeente aan de stichting Biosintrum ook nog niet verstrekt.
- Op het moment van schrijven van het voorliggende rapport is daarom sprake van een tussensituatie, waarbij de rolverdeling tussen gemeente en Stichting Biosintrum in grote lijnen als volgt is:
  - De gemeente is nog steeds eigenaar van het pand.
  - De stichting Biosintrum heeft in 2019 en 2020 volgens de stichting zo goed als alle gebouw gebonden kosten aan de gemeente betaald. Het gaat daarbij om de kosten van energie, water, licht, afvalverwerking en dergelijke, feitelijk alle regulier aan een huurder toe te rekenen kosten[37].
  - Er is tussen de stichting en de gemeente Ooststellingwerf geen huurcontract gesloten. Wel heeft de stichting in de jaren 2019 en 2020 de aan haar toe te rekenen gebouwgebonden kosten betaalt aan de gemeente.
  - De stichting acht een sluitende exploitatie met doorbelasting van de kosten van het pand (via huur dan wel door overname van het pand waarna de stichting rente en aflossing moet betalen) op dit moment niet mogelijk.
- De stichting heeft geen overeenkomst met Zwart Beheer BV dan wel Ecomunitypark Ontwikkeling BV over de door laatsten af te dragen bijdragen welke worden geínd bij op het park gevestigde bedrijven ten behoeve van de exploitatie van het Biosintrum. De stichting is afhankelijk van het verdere verloop van onderhandelingen tussen gemeente Ooststellingwerf en Zwart Beheer BV over ontstane geschillen.

De stichting opteert momenteel voor het aangaan van een overeenkomst met de gemeente waarin rekening gehouden wordt met een aantal jaren (gedacht wordt aan vijf jaar) 'aanlooptijd' om het concept Biosintrum volledig op de rails te krijgen. Concreet voorziet de stichting dan dat zij het pand gedurende deze periode huurt van de gemeente en daarna (mogelijk) alsnog over-

37 De kosten voor (groot) onderhoud vallen hier buiten. Deze worden momenteel nog gedragen door de gemeente als eigenaar van het pand. Het voorliggende onderzoek heeft geen eenduidig beeld opgeleverd of in de periode tot een eventuele overdracht van de gemeente aan de stichting door de gemeente gedragen onderhoudskosten bij een overdracht met terugwerkende kracht door de stichting aan de gemeente worden vergoed of niet."

.

neemt. De stichting heeft niet doorgerekend of de exploitatie eventueel wel zou kunnen sluiten indien de gemeente huur berekent. Een en ander is dan uiteraard ook afhankelijk van het niveau van de te rekenen huur. De stichting houdt er verder uiteraard rekening mee dat zij nog maar kort bestaat en nog niet beschikt over substantiële eigen reserves waarmee de gesignaleerde risico's in de exploitatie zouden kunnen worden opgevangen.

De wensen van de te bedienen doelgroep van onderwijs- en kennisinstellingen en de te betrekken bedrijven zijn niet of nauwelijks meegenomen in het opgestelde businessplan en in het gerealiseerde ontwerp van het Biosintrum. Op de volgende aspecten is deze aansluiting niet optimaal volgens de Stichting Biosintrum:

- Het door de gemeente bedachte concept van een tweetal werkpakketten voor te betrekken bedrijven (pakket A en pakket B) bleek uiteindelijk te rigide. De stichting heeft inmiddels een nadere verfijning uitgewerkt, waardoor bedrijven meer maatwerk kan worden geboden.
- De gerealiseerde keukenfaciliteit was niet waar enkele onderwijsinstellingen behoefte aan hadden. De opgeleverde keuken blijkt niet voldoende aan te sluiten op de behoefte van het praktijkonderwijs dat Stenden Hogeschool en Friesland College daar aan studenten wilden geven. Omdat Stenden zich als exploitant voor het cateringdeel terugtrok en een alternatief met een commerciële cateraar (SAB) niet bleek te werken, is het restaurantgedeelte in de exploitatie omgeslagen van een inkomstenbron naar een kostenpost.
- Het Biosintrum biedt nu geen laboratoriumfaciliteiten. De in het oorspronkelijke ontwerp van het Biosintrum voorziene laboratoriumfunctie was eenvoudig van opzet en daardoor onvoldoende interessant voor de relevant onderwijsinstellingen. De laboratoriumfunctie is uiteindelijk geschrapt uit het ontwerp, met als gevolg dat Zwart Beheer BV hun wensen niet meer volledig gehonoreerd zagen.

4.4 Tussentijdse bevindingen

Uit de hiervoor weergegeven toelichting op de projectorganisatie voor het Biosintrum blijkt dat deze aan de zijde van de gemeente een weinig formele structuur kende. Het ingestelde ambtelijke projectteam functioneerde niet echt als een projectteam, waarbij alle leden betrokken worden bij voor te bereiden keuzes en te nemen beslissingen. De bestuurlijke trekker en de ambtelijke projectleider beschikten binnen de organisatie als enige over het volledige overzicht van voorliggende uitdagingen en te maken keuzes; de overige ambtelijke projectteamleden droegen vanuit hun specifieke expertise bij aan besluitvorming maar hadden geen overzicht over stand van zaken in het besluitvormingstraject en alle voorliggende uitdagingen en te maken keuzes.

In het besluitvormingstraject waren verder weinig formele beslismomenten, buiten de aan de raad voor te leggen besluiten. Er heeft ten aanzien van het Biosintrum bijvoorbeeld geen formele besluitvorming in het projectteam plaatsgevonden over zaken als

- Welke rol de gemeente wel en welke rol de gemeente niet wil vervullen.
- De keuze om een coöperatie op te richten of uiteindelijk een stichting.
- Het al dan niet risicodragend participeren van de eigenaar van het Zwart Beheer BV.
- Over het al dan niet proberen aan te gaan van een bancaire lening.

- De vraag of onderwijsinstellingen risicodragend zouden moeten participeren.
- De vraag of relevante fiscale aspecten voldoende geregeld waren.

Een meer stapsgewijze inrichting van de besluitvorming over het Biosintrum, met eerst besluitvorming over door de gemeente te hanteren ambities en daarbij te hanteren uitgangspunten en vervolgens besluitvorming over de wijze waarop deze uitgangspunten het beste kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld door enkele varianten uit te werken in scenario's, en vervolgens één of meer scenario's uit te werken, was raadzaam geweest. Nu heeft in september 2016 besluitvorming in de raad plaatsgevonden over al deze aspecten, waarbij één kant-en-klaar (business-)plan werd voorgelegd.

Een belangrijke bron van problemen blijkt uiteindelijk dat de gemeente een (business-)plan voorbereidt voor een gebouw dat geëxploiteerd moet worden door een stichting die uiteindelijk pas wordt opgericht nadat het plan gereed is. Dit heeft als risico in zich dat de op te richten stichting, zoals later ook de situatie was, zich onvoldoende kon vinden in het plan en de exploitatieprognoses.

Een ander belangrijk organisatorisch risico betrof de wijze waarop een aantal belangrijke 'eindgebruikers' betrokken waren bij het ontwerp van het Biosintrum. Met name met betrekking tot de gerealiseerde keukenfaciliteit en de niet gerealiseerde laboratoriumvoorzieningen heeft dit uiteindelijk tot problemen geleid.

De relatie tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de eigenaar van Ecomunitypark stond al eerder onder druk. Aan de zijde van de gemeente bestond lang de indruk dat gemeente, provincie en Ecomunity Ontwikkeling BV elk zouden participeren in de realisatie van het Biosintrum. Tegelijkertijd werd door de ambtelijke projectleider gewerkt aan een businessplan waarbij Ecomunitypark Ontwikkeling BV volgens de eigenaar niet betrokken was. Uiteindelijk participeert Ecomunitypark Ontwikkeling BV niet in de realisatie van het Ecomunity Center. De portefeuillehouder namens de gemeente en Zwart geven elk een andere visie op hoe een en ander zo is gelopen. De portefeuillehouder geeft aan verbaasd te zijn dat de eigenaar van Ecomunitypark niet mee wil doen. Anderzijds geeft Zwart aan dat gebieds- en projectontwikkeling weliswaar voor hem geen corebusiness is maar dat hij een publiek-private samenwerking voor ogen had en dat de gemeente dit uiteindelijk te ingewikkeld vond en besloten heeft "wij doen het zelf". Mede hierdoor is de aanvankelijke sfeer van vertrouwen omgeslagen in onderling wantrouwen. In een zorgvuldige procesgang is het lang boven de markt zweven van de vraag of een belangrijke beoogde partner (risicodragend) mee wil doen niet mogelijk.

Ook over het al dan niet verkrijgen van een bancaire lening is de procesgang weinig helder en expliciet. Nog tot begin 2017 wordt door de ambtelijk projectleider uitgedragen dat er met meerdere banken contacten zijn over een lening. In diverse gesprekken is echter aangegeven dat een bancaire lening nooit echt een serieuze optie was omdat het commitment van de partners maar beperkt was tot een korte periode (van respectievelijk 5 jaar voor de onderwijsinstellingen en 3 jaar voor de bedrijven waarmee een partnerovereenkomst is gesloten).

5 Informatievoorziening aan en taakopvatting van de raad

De deelvragenclusters III en IV zijn gericht op de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het Biosintrum-dossier. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de betrokkenheid van de raad, waarbij de onderzoekers de volgende lijn aanhouden:

- In paragraaf 5.1 wordt toegelicht hoe de raad betrokken was bij een aantal belangrijke besluitvormingsmomenten over het Biosintrum.
- In paragraaf 5.2 wordt ingezoomd op de informatievoorziening aan de raad, met als centrale vraag of de raad adequaat (in casu volledig, tijdig en juist) is geïnformeerd.
- In paragraaf 5.3 wordt tot slot bezien of er in de taakopvatting van de raad een bepaalde ontwikkeling zichtbaar is.

Bij de beschrijving van de feitelijke betrokkenheid van de raad bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten wordt voor gedetailleerde toelichting op onder meer door de raad gestelde ('technische') vragen verwezen naar bijlage III.

5.1 Betrokkenheid raad vóór 2016

Vragen van & sessies met de raad

In de aanloop naar de qua besluitvorming belangrijke raadsvergadering van 27 september 2016, is het Biosintrum (eerder Ecomunity Center genoemd) diverse keren aan de orde gesteld door raadsfracties. Dit betreft onder meer:

- Vragen stellen door de raad en beantwoorden door college naar aanleiding van de Programmabegroting 2016-2019, ter bespreking in de raadscommissie Planning & Control d.d. 28 oktober 2015.
- Een raadsbijeenkomst d.d. 12 januari 2016, waarin de raad wordt 'bijgepraat' over het Biosintrum, mede aan de hand van een presentatie vanuit de ambtelijke organisatie.

In de raadscommissie Planning & Control van woensdag 28 oktober 2015 wordt onder ingegaan op de volgende aspecten van het Biosintrum:

- De PvdA-fractie stelt vragen bij "de aankondiging van het college een extra uitgave te doen van € 100.000 aan voorbereidingskosten voor het project Ecomunity Center". Het college antwoordt dat dit bedrag al opgenomen was in de Kaderbrief 2016-2019 (door de raad vastgesteld op 16 juni 2015). Daarin was aangegeven dat het college een investering voorzag in het gebouw van € 1 miljoen en dat een bedrag van € 100.000 noodzakelijk zou zijn voor de voorbereiding (o.a. voor ontwerp en inhuur architect).
- De PvdA-fractie vraagt "waarom er nu al gelden voor het Ecomunity Center moeten worden gereserveerd. Onder andere het proces bij de provincie gaat moeizaam". De fractie vraagt waarom het college niet wacht met reserveren tot aan alle voorwaarden van de raad is voldaan. Het college antwoordt dat de provincie de gelden al in de begroting heeft staan en dat voor zowel provincie als gemeente geldt dat een goede businesscase voorwaarde is voor gebruik van de gereserveerde middelen voor de beoogde investering.

- Ooststellingwerfs Belang stelt de vraag of tegenover de subsidie van de gemeente eventueel toekomstige inkomsten staan, bijvoorbeeld uit huur, of dat het een eenmalige subsidie betreft zonder dat daar verder financieel iets tegenover staat. Het college antwoordt dat er verschillende mogelijkheden zijn. Het kan bijvoorbeeld inderdaad gaan om een eenmalige subsidie onder voorwaarden, maar mogelijk wordt het gebouw in een gezamenlijke stichting ondergebracht, waardoor huuropbrengsten richting stichting vloeien en de gemeente deelt in deze opbrengsten[38]. Het college geeft aan dat nadere inzichten aan de raad worden aangeboden als uitvloeisel van de op te stellen businesscase.

Daarnaast worden er vragen gesteld over eventuele 'marktvervalsing' en 'staatssteun' (door de fractie van ChristenUnie) en over hoe de gemeente kan bevorderen dat de mensen die de in het positieve scenario geraamde 600 banen ook komen wonen in Ooststellingwerf (door CDA-fractie).

Op 12 januari 2016 verzorgt de ambtelijke organisatie een presentatie over de stand van zaken van BBE i.c. BioBased Economy. Er wordt ingegaan op zowel de voortgang 'BBE breed' als over de voortgang met betrekking tot het businessplan Ecomunity Center:

- Over de voortgang van Biobased Economy 'breed' wordt gememoreerd dat de raad de Nota van Uitgangspunten op 17 november 2015 heeft vastgesteld. Aangegeven wordt dat de conceptvisie op BBE gereed is en in februari 2016 met de raad zal worden besproken. De visie zal vervolgens worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma met een looptijd van vier jaar. Besluitvorming door de raad over het uitvoeringsprogramma is voorzien mei/juni 2016.
- Wat betreft het businessplan Ecomunity Center wordt aangegeven dat de afgelopen periode is gewerkt aan dit plan, zowel cijfermatig als juridisch als wat betreft samenwerking met partners, en dat het businessplan in concept gereed is. Het businessplan bestaat uit (1) een cijfermatige investeringsanalyse en exploitatieopzet, (2) juridische opzet en structuur, (3) belastingtechnische aspecten en (4) overeenkomsten met partners uit onderwijs en bedrijfsleven. Besluitvorming door de raad over het businessplan is voorzien maart/april 2016.

In de raadsvergadering van 16 februari 2016 vindt besluitvorming plaats over de beleidsvisie Biobased Economy. Het Ecomunity Center krijgt in de beleidsvisie weinig aandacht (één keer dat in het Ecomunity Center biobased design producten bijvoorbeeld in een showroom getoond kunnen worden en een andere keer dat de gemeente incidenteel wellicht zelfstandig initiatieven wil ondersteunen zoals bij het te ontwikkelen BioBase center op het Ecomunitypark.

Op 29 maart 2016 is er een besloten bijeenkomsten van college van B&W met de raad, waar de raad wordt bijgepraat over het businessplan. De onderzoekers beschikken niet over een verslag of notulen van deze bijeenkomst[39].

[38] Het is de onderzoekers niet geheel duidelijk hoe dit bedoeld is. Een stichting kan niet 'van de gemeente zijn', geheel of gedeeltelijk.
[39] De onderzoekers gaan ervan uit dat van deze bijeenkomst ook geen verslag gemaakt is.

5.2 Raadscommissie Ruimte d.d. 13 september 2016

Uitvoerings-programma

In de raadscommissie Ruimte van 13 september 2016 wordt zowel het uitvoeringsprogramma Biobased Economy als het businessplan Ecomunity Center besproken. In de bijeenkomst wordt een presentatie verzorgd door de lector Bodem van Hogeschool Van Hall Larenstein en de voorzitter van het College van Bestuur van Nordwin waarbij met name de laatste ingaat op de motivatie voor en de meerwaarde van een Ecomunity Center in Oosterwolde. Stierhout geeft aan dat het Nordwin als Agrarisch Opleidingscentrum (AOC) twee opdrachten heeft, namelijk onderwijs geven en kennis delen met de omgeving. Deze laatste opdracht resulteert erin dat studenten stages lopen en anderszins contacten hebben met en ook projecten doen voor bedrijven. De insteek is “doe nou projecten in de praktijk waar de praktijk iets aan heeft”. Groepjes studenten worden op praktijkopdrachten gezet, niet alleen vanuit de hoofdvestiging van Nordwin in Leeuwarden maar ook vanuit de vestigingen in Buitenpost, Heerenveen en Sneek. In Zuidoost-Fryslân heeft Nordwin geen vestiging. Nordwin heeft verder uitvalsbases voor studenten in Burgum (daar gaat het om “tientallen projecten”) en op Ameland en Nordwin wil ook via het Ecomunity Center in de regio Zuidoost-Fryslân werken. Concreet gaat het dan om het benutten van het Ecomunity Center als uitvalsbasis voor door studenten op te zetten praktijkgerichte projecten, om zo samen te werken met bedrijven in de regio, en voor onderwijs aan BBL-studenten en andere cursussen.

De commissieleden stellen uiteindelijk twee vragen aan de voorzitter van het College van Bestuur van Nordwin. Fractie ChristenUnie vraagt om een toelichting op de projecten die zoals in Burgum worden uitgevoerd, om een beeld te krijgen van wat verwacht mag worden in het Ecomunity Center. De voorzitter van het College van Bestuur van Nordwin verwijst onder andere naar het project ‘Better Wetter’ in Veenwouden, waar studenten met agrariërs en een ecologisch adviesbureau kijken hoe omgegaan kan worden met het inklinken van de veenbodem, bijvoorbeeld door deze te ‘vernatten’ en dan bijpassende teelten te zoeken (zoals die van lisdodden die gebruikt kunnen worden voor plaatmaterialen). De fractie van D66 stelt vragen over de geografische uitbreiding van Nordwin, als het college gebruik gaat maken van het Ecomunity Center. Wat kan Nordwin in Oosterwolde wat het niet kan in Burgum? Het antwoord luidt dat Nordwin geen school gaat oprichten in Oosterwolde, hoewel de AOC’s sterk groeien, maar dat Nordwin zich “wil verbinden met de regio”. In Burgum is dat met Noordwest-Fryslân en in Oosterwolde zou dat zijn met Zuidwest-Fryslân.

Er worden geen vragen gesteld aan de voorzitter van het College van Bestuur van Nordwin over de lengte van het commitment, dat in principe in eerste instantie tot vijf jaar beperkt is, noch wordt de vraag gesteld of het vaker voorkomt dat een ROC of MBO zich op zo’n manier verbindt aan een initiatief als het Ecomunity Center en wanneer het initiatief voor Nordwin uiteindelijk als succesvol kan worden gezien.

In de navolgende ‘richtinggevende bespreking’ van het uitvoeringsprogramma Biobased Economy is de teneur van de fracties die het woord nemen dat zij tevreden zijn met zowel het uitvoeringsprogramma dat er nu ligt en ook met de beantwoording van de over dit programma

door de fracties gestelde vragen. Enkele kritische opmerkingen richten zich op eventuele ongeoorloofde steun aan bedrijven en op de evaluatie van lopende en op te zetten projecten. Verder wordt gewaarschuwd dat de gemeente wel een rol kan pakken als “smeerolie” maar niet “de motor zelf moet zijn”, met andere woorden, het is van belang dat bedrijven en maatschappelijke organisaties (ook) aan het programma trekken. Besloten wordt dat er voldoende draagvlak is om de behandeling in de raad van 27 september 2016 te beperken tot één ronde “zodat u uw blijheid ook in de raadsvergadering kunt etaleren”.

Businessplan Ecomunity Center

Het agendapunt ‘Businessplan Ecomunity Center’ wordt eveneens ‘richtinggevend’ besproken. Gestelde vragen en gevoerde discussie richten zich met name op de exploitatie en op de rechtsvorm en governance van de op te richten stichting, ook in relatie tot de gemeente. Navolgend een niet uitputtend beeld van een aantal voor de besluitvorming hierover relevante vragen van raadsleden en antwoorden van het college (inclusief ambtelijke ondersteuning in de vorm van de ambtelijke projectleider Biobased Economy):

- Diverse fracties geven aan te hechten aan het instellen van een Raad van Toezicht (RvT). Er worden ook vragen gesteld over aantallen bestuurders en leden van RvT.
- De PvdA-fractie geeft aan het heel belangrijk te vinden dat de belastingproblematiek van te voren is opgelost.
- De PvdA-fractie stelt de vraag “wat als er een tekort ontstaat bij de stichting, is de gemeente dan gehouden 1/3 bij te dragen? De op te richten stichting is zelfstandig, hoe gaat dit dan?” De fractie stelt ook de vraag wat een aanvaardbare ‘post onvoorzien’ is.
- De fractie van GroenLinks wil graag een RvT en stelt vragen over het onbezoldigde karakter van het lidmaatschap daarvan. De fractie stelt eveneens de vraag of de gemeente verantwoordelijk is voor eventuele verliezen van de stichting.
- De fractie van GroenLinks stelt ook de vraag wanneer de stichting dan wordt opgericht, omdat het door de gemeente te realiseren gebouw wordt overgedragen aan de stichting als het gereed is. Geen van de fracties stelt de vervolgvraag of het mogelijk is dat de op te richten stichting uiteindelijk het gebouw niet of niet onder de door de gemeente beoogde voorwaarden wil overnemen en wat daarvan de consequenties (kunnen) zijn.
- D66 heeft diverse vragen bij het businessplan. De fractie vindt het commitment van het bedrijfsleven ontbreken in het perspectief van de bijdragen die gemeente en provincie leveren aan de bouw van het Ecomunity Center. Gemeente en provincie zijn bovendien geen ondernemer, die organisaties zijn daar niet op ingericht. Indien het bedrijfsleven wel instapt, en in de beelden van de fractie dus mee-investeert in het gebouw, verandert haar beoordeling. D66 vraagt zich verder af of een gebouw noodzakelijk is omdat er al diverse projecten lopen vanuit de bredere Biobased-visie van de gemeente.
- D66 stelt eveneens de vraag wat er gebeurt als de stichting een exploitatietekort realiseert. Volgens de fractie kan dit best een reëel scenario zijn. De fractie stelt dat de politiek in casu raad en college moeten bepalen hoe lang en hoeveel zij eventueel willen bijdragen aan de stichting in het geval van een exploitatietekort. Een exploitatietekort van één of enkele tonnen acht de fractie niet denkbeeldig.

- De fractie van ChristenUnie stelt, met D66, vragen bij eventuele concurrentievervalsing door het Ecomunity Center. D66 geeft aan dat het Ecomunity Center een deel van haar geld moet verdienen met “verhuren van zaaltjes en verkopen van broodjes” en acht het reëel dat dit ten koste kan gaan van andere aanbieders in de gemeente.
- De fracties van CDA en Ooststellingwerfs Belang zijn blij met het businessplan en de beantwoording van de daarover gestelde vragen. De CDA-fractie sluit zich aan bij de door de PvdA-fractie over de juridische aspecten gestelde vragen. De VVD-fractie is blij met de getekende intentieverklaringen van onderwijsinstellingen en bedrijven. De fractie vraagt zich af hoe het gaat met de overdracht van het pand van gemeente naar stichting fiscaal en juridisch.
- Met betrekking tot de door fracties gewenste RvT antwoordt de portefeuillehouder “er komt een bestuur van drie mensen en een RvT van 3 mensen”. Vanwege het ideële karakter van de stichting gaat hij er daarbij vanuit dat sprake is van onbezoldigde inzet en dat kandidaten afkomstig zijn van onderwijsinstellingen en bedrijfsleven.
- Met betrekking tot de vragen over de exploitatie antwoordt de portefeuillehouder dat de “exploitatie voor de eerste 3 à 5 jaar rond is, daar zit geen probleem meer”. Hij verwijst naar het commitment van bedrijfsleven en onderwijsinstellingen (“14 à 15 bedrijven met een bijdrage van € 3.500 per jaar en vijf onderwijsinstellingen à € 20.000 per jaar”). De afgelopen periode is de aandacht daar naar uitgegaan, om het commitment te verkrijgen en vooral de handtekening van deze partners. Hij geeft verder aan dat er ook buiten de provincie belangstelling is van onderwijsinstellingen om ook mee te doen, maar dat men zich voorlopig richt op de Friese onderwijspartners.
- Op de opmerking van de D66-fractie dat de exploitatie “mager” is, geeft de portefeuillehouder aan dat deze juist conservatief is, “zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant”. Aanzienlijke exploitatietekorten acht hij “een theoretisch verhaal”.
- De portefeuillehouder geeft aan de vraag van de D66-fractie over het ontbrekende commitment van het bedrijfsleven niet te kunnen plaatsen, gelet op de inmiddels getekende intentieovereenkomsten. De D66-fractie geeft aan dat dit met name slaat op het niet participeren in de investering van € 3 miljoen door het bedrijfsleven omdat deze investering wordt opgebracht door gemeente (1/3), provincie (1/3) en via een lening door een bank (1/3). De portefeuillehouder geeft aan dat “hij liever heeft dat ze meedoen in de exploitatie, dat is minstens zo belangrijk (als participatie in de initiële investering, onderzoekers). De investering is het probleem niet, maar de exploitatie”.
- De ambtelijke projectleider licht verder toe dat bij een exploitatietekort “de praktijk is dat een stichting waarschijnlijk terugvalt op de oprichtende partijen”. Hij licht toe dat er een kostenpost onvoorzien opgenomen is in het businessplan, van vier procent, wat volgens hem voldoende zou moeten zijn. Op de vraag van de D66-fractie of de gemeente al nagedacht heeft over “voor hoe lang en hoeveel geld zij wil bijspringen”, antwoordt hij dat daar niet over is nagedacht. De D66-fractie geeft aan dat “een tekort al snel kan oplopen tot enkele tonnen, als het tegenzit aan inkomsten- en opbrengstenkant” en “dat we als gemeente gewoon bereid moeten zijn om dat te dekken, of niet, dat we ons daar nu van bewust moeten zijn.”

- De PvdA-fractie maakt een vergelijking met de casus-Wetsus in Leeuwarden, waar nog steeds sprake is van een exploitatietekort. De portefeuillehouder geeft aan dat “100% garanties nooit gegeven kunnen worden, maar dat de gemeente Leeuwarden het gebouw voor Wetsus heeft neergezet bij 60% exploitatiedekking, terwijl de gemeente hier nu zo’n beetje op 100% exploitatiedekking zit voor de eerste drie tot vijf jaar”. de portefeuillehouder geeft wel aan dat “wij niet weten hoe het er over vijf jaar voor staat”, maar “als ik kijk naar betrokkenheid en enthousiasme (van betrokken partners) dan denk ik dat dat goed komt, maar ik kan geen garanties geven”.
- De ambtelijk projectleider licht nader toe dat er op enkele punten aanwijsbaar conservatief is geraamd. Bijvoorbeeld wat betreft energielasten, waarbij afgegaan moest worden op NEN-normen (en daarin opgenomen energielasten per m^2) maar dat de inzet juist is dat het gebouw autarkisch is op dat vlak. Verder is gerekend met 3,5% rente op de banklening waar de rente op het moment met 2% duidelijk lager ligt. Hij verwacht voor de eerste jaren mede daardoor een positief resultaat.
- Op de vraag vanuit de raadscommissie wat er gebeurt als de stichting failliet gaat, antwoordt de ambtelijk projectleider dat er dan een curator wordt aangesteld die bepaalt welke schuldeisers op welke manier en in welke mate gecompenseerd worden. De D66-fractie geeft aan dat je daarvoor dan wel schuldeiser moet zijn en dat de gemeente dit niet is. D66 geeft aan dat de gemeente subsidie geeft en het antwoord daarom “een onzinverhaal” te vinden. GroenLinks geeft hierbij aan dat bij een faillissement verkoop van het pand mogelijk wel tot een positief liquidatiesaldo kan leiden voor de stichting en dat dan in de statuten is vastgelegd dat het positieve saldo dan wordt verdeeld onder de oprichters.

De raadscommissie adviseert de raad om het onderwerp als bespreekpunt in twee termijnen te agenderen voor de raadsvergadering, gelet op de vragen en twijfels die er bij diverse fracties is ten aanzien van de toekomstige exploitatie en de benodigde investering en ook de vragen rond de RvT.

5.3 Raadsvergadering d.d. 27 september 2016[40]

Businessplan, krediet en statuten

In de raadsvergadering van 27 september 2016 wordt met 20 stemmen voor en 1 stem tegen (fractie van D66) het raadsvoorstel aangenomen om het businessplan Ecomunity Center vast te stellen, een investeringskrediet van € 1 miljoen beschikbaar te stellen en het college de regie te laten nemen op het realiseren van het gebouw. De fractie van de PvdA geeft een stemverklaring af dat zij wel voor het plan stemt maar grote risico’s ziet. De fractie laat het werkgelegenheidsbelang echter zwaarder wegen. De fractie dient naar aanleiding van het raadsvoorstel de volgende vraag in, waarbij het antwoord goed aangeeft dat deze raadsvergadering de laatste vergadering is waarin strategische vraagstukken aan de orde zijn:

- “Het college krijgt de regie. Betekent dit dat de raad na de besluitvorming op 27 september buitenspel staat?” Het college antwoordt dat het project met deze besluitvorming in de bouw-/realisatiefase belandt. “Na 27 september gaat het volgens het college met name om

[40] Ter voorbereiding op deze raadsvergadering is een groot aantal technische vragen gesteld door diverse fracties. Deze zijn opgenomen in bijlage III.

uitvoerende werkzaamheden. De raad heeft geen besluitvormende onderdelen meer in dit proces. (…) Wel lijkt het ons logisch om u tussentijds bij te praten hoe het bouwproces verloopt."

In de vergadering wordt ook gesproken over de concept Akte van Oprichting van de op te richten stichting. Besloten wordt om in een volgende vergadering verder te spreken over de statuten. De portefeuillehouder geeft aan scherp te blijven dat alles, waaronder statuten en btw, goed geregeld is en zal worden en dat, indien de banken vragen om een bankgarantie, dit iets is waarover de raad dient te besluiten.

De volgende beelden van de raadsvergadering van 27 september 2016 illustreren dat buiten de fractie die tegenstemde en de fractie die via een stemverklaring expliciet uitspreekt grote risico's te zien, maar desondanks om haar moverende redenen toch voor stemt, ook voor een aantal andere fracties geldt dat zij belangrijke risico's zien en dat nog niet alle relevante 'losse eindjes' van het businessplan helemaal uitgewerkt zijn:

- De D66-fractie opent de bespreking van het businessplan en geeft aan dat "hoe graag de fractie het Ecomunity Center ook wil, zij op dit moment nog niet met het plan kan instemmen". De fractie geeft aan dat de eerste jaren mogelijk een verlies opleveren voor de stichting en dat de politiek nu moet bepalen of dit acceptabel is. De fractie geeft aan bereid te zijn een eventueel verlies te accepteren, in het belang van milieu, economie en onderwijs, "maar wel op basis van een goed businessplan, goede en degelijke statuten en een goed gedegen financieringsvoorstel".
- Over de in het businessplan uitgewerkte exploitatie stelt de D66-fractie dat "het businessplan aan alle kanten rammelt" en "verre van realistisch is". De opbrengsten zijn misschien te laag ingeschat "maar voor de uitgaven weet ik het wel zeker". Ter illustratie worden de volgende aspecten ingebracht:
  - Er moet een manager komen, "en volgens de burgemeester moet dat een hele goede zijn, en die krijgt € 40.000 per jaar, inclusief sociale lasten en pensioenpremies."
  - De schoonmaakkosten zijn op € 5.000 per jaar geraamd. De retorische vraag wordt gesteld hoe de stichting dit gaat doen? "Met slavenarbeid of met hongerlonen".
  - Wat betreft door de stichting te betalen lonen wordt verder aangegeven dat de toezichthouders onbezoldigd geacht worden hun functie te vervullen.
- D66 stelt ten aanzien van de financiering van het plan dat de praktijk laat zien dat "wie betaalt, bepaalt". Dit geldt ook voor het Ecomunity Center. De voorwaarden die de bank hanteert voor de lening zijn echter nog niet bekend. Mogelijk komt er een hypotheek of moet de gemeente garant staan "voor nog eens een miljoen, geen mens die het op dit moment weet".
- De D66-fractie stelt verder vragen bij de beoogde vormgeving van het gebouw. Met name of de nu voorziene omvang van de grote zaal wel volstaat voor grotere bijeenkomsten en congressen. De vraag wordt ook gesteld welke eisen de onderwijsinstellingen aan het gebouw stellen en of deze eisen eigenlijk onderzocht zijn.

- De ChristenUnie-fractie stemt in met het voorstel maar heeft enkele wezenlijke kanttekeningen:
  - De fractie heeft zorgen over het “magere deelnemersveld”, “het lijkt wel alsof je erin gezogen wordt”. Zij constateert dat de gemeente “van faciliteren al lang is overgegaan naar ontwikkelen en zelfs exploiteren, met een steeds maar grotere geldstroom”.
  - De fractie maakt ook opmerkingen over eventuele concurrentieverstoring door het Ecomunity Center. Op beide aspecten is de ongerustheid van de fractie niet weggenomen.
  - ChristenUnie stelt dat “we zijn begonnen omdat de subsidiekraan stroomde en we gaan door omdat we geen gezichtsverlies willen lijden”.
  - Toch stemt de fractie met het voorstel in. De fractie geeft aan niet voor te stemmen omdat we niet meer terug kunnen. Zij spreekt uit dat biobased denken en handelen een opdracht is van de Schepper en dat het belangrijk is om ook onze jongeren zorg en aandacht voor de Schepping bij te brengen”.
- Ook de CDA-fractie stemt in, waardeert het voorstel als een prachtige uitdaging waarmee de gemeente “op de kaart wordt gezet”. Het brengt diverse soorten onderwijs naar onze gemeente en banen (“als zelfs maar de helft van de prognose van 600 banen uit komt”). De fractie ziet desondanks zeker “hobbeltjes”, zoals het btw-verhaal en de vraag of sprake kan zijn van staatssteun. Zij stelt dat het “jammer is dat er geen antwoord is van de Belastingdienst en de Europese Commissie, maar dat zij vertrouwen heeft in de geraadpleegde deskundigen”. De doorslag om voor te stemmen geeft dat de fractie blij is dat veel onderwijsinstellingen en bedrijven meedoen, “die kunnen we niet in de steek laten”.
- De fractie van Ooststellingwerfs Belang (OB) spreekt uit blij te zijn dat het plan nu voor ligt. Zij stemt in met het voorstel waarbij zij vooral hecht aan het baneneffect en de mogelijkheden voor zzp-ers, ook in een mogelijk naast het Ecomunity Center nog te realiseren bedrijfsverzamelgebouw. De fractie is ook tevreden over de beantwoording door het college van de door fracties gestelde vragen. De exploitatieraming “is nu realistisch”. Door deelname van onderwijsinstellingen en bedrijven “is er nu een gedegen fundament onder het plan”. Punten van zorg zijn de uitblijvende reactie van de Belastingdienst en de fractie heeft ook vragen bij de statuten. Per saldo concludeert de fractie dat de gemeente “nu moet acteren en de partijen die de intentieovereenkomsten hebben getekend nu moet steunen”. De “ontwikkeling van het Ecomunity Center moeten we nu niet traineren maar juist een flinke boost geven".
- De VVD-fractie geeft aan dat het lastig is om je als gemeente op de kaart te zetten, “maar dat doen we nu wel”. De participatie van onderwijsinstellingen en bedrijven wordt belangrijk gevonden. Dat levert een vliegwieleffect op. De technische vragen zijn beantwoord door het college en de fractie stelt dat zij altijd heeft aangegeven het plan te willen steunen als er een gedegen plan ligt. Hoewel nog niet alle partners de handtekening hebben gezet, is de fractie blij dat de provincie meedoet en ook met de steun van onderwijsinstellingen en bedrijven. “Het is een risico, maar dat risico durft de fractie met onderwijsinstellingen en bedrijfsleven te nemen”.
- De PvdA-fractie geeft aan blij te zijn met de lef en de ambitie die uit het plan spreken. Werk is voor de fractie prioriteit nummer één. Maar de fractie geeft aan, net als de fractie van D66 diverse risico’s te zien, “misschien wel te veel”:

  - De gemeente investeert € 1 miljoen, maar het pand wordt geen eigendom van de gemeente maar van de stichting.
  - De bancaire voorwaarden voor de lening zijn nog onduidelijk.
  - De exploitatie lijkt sluitend voor de eerste vijf jaar, maar hoe zal het daarna zijn?
  - Het btw-vraagstuk is nog niet opgelost omdat de Belastingdienst nog niet heeft gereageerd. “Waarom is de Belastingdienst niet meer onder druk gezet?”. Dit geldt niet alleen voor de btw maar ook voor de vennootschapsbelasting.
  - De fractie heeft ook nog vragen over de statuten, die nog eens kritisch bekeken moeten worden, door een aantal partners nog niet gezette handtekeningen en het staatssteunvraagstuk.

  De fractie besluit de eerste termijn met de conclusie dat “zij iedereen complimenteert met de vasthoudendheid maar dat zij nog veel risico’s ziet”.
- De fractie van GroenLinks spreekt uit het een prachtig plan te vinden, waarmee de gemeente met onderwijs en bedrijven kan werken aan duurzaamheid en banen in de regio en daardoor ook aan de noodzakelijke verjonging van de bevolking. Toch ziet de fractie diverse risico’s en losse eindjes:
  - De vragen over btw en staatssteun zijn onvoldoende beantwoord.
  - De toezegging van een RvT wil de fractie “zwart op wit”.
  - De fractie ziet risico’s in de exploitatie en verwijst onder meer naar de in het businessplan geraamde € 40.000 voor een manager die naar verwachting meer zal kosten.
  - Aan de andere kant spreekt de fractie uit dat er weliswaar risico’s zijn “maar dat je ook risico’s moet durven nemen”. De fractie is heel blij met het Ecomunity Center, het baneneffect (ook als het geen 600 banen oplevert) en de BBL-opleidingen. GroenLinks wil daarom door met het plan.
- De D66-fractie stelt de vraag aan GroenLinks naar aanleiding van haar constatering dat bepaalde vragen nog onvoldoende zijn beantwoord of het dan niet beter is de besluitvorming wat uit te stellen, met wellicht een paar maanden, zodat de besluitvorming zorgvuldiger kan plaatsvinden “in plaats van nu ‘ins blaue hinein’“. GroenLinks geeft hierop aan dat wat haar betreft de toezegging over de aan te passen statuten (waarbij zij met name wil dat het doel van de stichting wordt ingeperkt en dat dit voldoende vast staat) moet worden nagekomen en dat zij betreurt dat er ondanks eerdere vragen hierover nog geen aangepaste versie ontvangen is. “Aan de andere kant stelt de provincie subsidie beschikbaar, staat iedereen in de startblokken, dus wij menen, alle risico’s daargelaten, dat we de start van het proces niet verder moeten tegenhouden”.
- De fractie Stellingwerf Plus stelt dat er lang en breed is vergaderd over het plan en alle voor- en nadelen zijn langsgekomen. Voor de fractie geeft de doorslag dat verschillende risico’s redelijk zijn afgedekt. De fractie wil nu “op dit plan doorpakken”. Het gaat om iets totaal nieuws wat wordt gerealiseerd, er zijn de nodige overeenkomsten gesloten met bedrijven en ook onderwijsinstellingen zijn gecommitteerd, daarom kan zij instemmen met het voorstel.
- De portefeuillehouder reageert als volgt op de inbreng van de fracties:
  - Hij is blij dat de raad zich kan vinden in de doelstellingen van het plan, gericht op economie, duurzaamheid en onderwijs.

- Hij constateert dat er nog een aantal zorgen leven, waaronder die over de statuten. Hij spreekt uit dat de statuten inderdaad op enkele punten, zoals het vastzetten van de doelstelling van de stichting, nog aangepast moeten worden.
- Een andere zorg betreft eventuele staatssteun. Hij geeft aan dat het dan niet zozeer gaat om concurrentievervalsing maar om de vraag of er sprake is van waardevermeerdering voor het Ecomunitypark mede vanwege de inzet van de gemeente voor het Ecomunity Center. Een taxateur moet daar naar kijken. Als die concludeert dat die relatie er niet is, is er niks aan de hand. Is die relatie er wel dan kun je naar de Europese Commissie of het risico nemen. Het risico betreft de exploitant van het Ecomunitypark “en die is precies op de hoogte van wat speelt”. Als de D66-fractie aangeeft dat je maar beter uit kunt gaan van een positieve relatie tussen de waarde van het park en de realisatie mede vanwege financiële inzet door de gemeente van het Ecomunity Center, geeft de portefeuillehouder aan dat de juridische adviseur i.c. Nysingh Advocaten, stelt dat dit risico niet uitgesloten is en dat het nader onderzocht zou moeten worden. De portefeuillehouder stelt “het persoonlijk een gek verhaal te vinden als je kijkt naar de huidige prijzen voor grond op het park (…) die wordt echt niet duurder door het Ecomunity Center”.
- Wat betreft de eisen die banken zullen stellen voor een eventuele lening, geeft hij aan dat de contouren zo zijn dat we nu uitgaan van 3,5 procent rente en dat dit waarschijnlijk uitkomt tussen 0,6 en 2,6 procent. Hij geeft aan dat er morgen een overleg hierover is. Bij navraag door de D66-fractie, die stelt dat het dan raar is om vandaag een raadsvergadering over dit onderwerp te hebben als er morgen relevante nieuwe informatie beschikbaar komt, blijkt dit een intern overleg te zijn waarin wordt gesproken over bij banken aan te vragen offertes. Met de (“bijna”) zekerheid van de bijdrage van de provincie kunnen we naar de bank, aldus de portefeuillehouder. De D66-fractie geeft verder aan “zich geen seconde zorgen te maken over de rente” maar wel vragen te hebben of banken dan eventueel garanties zullen eisen. Als de gemeente garant gaat staan voor de lening en het gaat mis, dan is de gemeente niet alleen “haar eigen miljoen kwijt, maar ook die van de lening”. De fractie Stellingwerf Plus vraagt de portefeuillehouder of het college in principe bereid is om een dergelijke garantstelling af te geven? De portefeuillehouder antwoordt dat die garantstelling dan “door u als raad moet worden afgegeven” maar dat hij “bereid is om de raad te vragen in te stemmen met een garantstelling als dat leidt tot bijvoorbeeld een 2 procent lagere rente”.
- In reactie op de opmerking van de D66-fractie dat de “begroting aan alle kanten rammelt” geeft hij aan dat hij zich kan voorstellen dat de schoonmaakkosten wat hoger uitkomen maar dat er tegenover eventueel hogere uitgaven ook meevallers kunnen staan. Hij verwijst naar contacten met onderwijsinstellingen die nu nog niet meegenomen zijn als partner, zoals ROC Friese Poort, Hanze Hogeschool en Campus Friesland en dat er nog wat bedrijven interesse hebben om ook mee te doen.

- De fractie van D66 geeft hierop aan dat er een paar punten opgelost lijken, onder meer doordat is uitgesproken dat statutenwijziging van de stichting altijd via de raad moet en dat de raad ook moet instemmen met eventuele garantstellingen die gevraagd worden door banken. De fractie blijft van mening dat de kosten onderschat worden, met name voor de in-

zet van de beoogde manager waarbij de kosten kunnen oplopen van de geraamde € 40.000 per jaar naar eerder € 100.000 en dat dit op een exploitatie van circa € 200.000 zeer aanzienlijk is. Gelet hierop en op resterende onzekerheden stelt D66 de vraag waarom niet nog enkele maanden gewacht kan worden met stemming over het voorstel zodat er nog wat tijd is om deze rafelranden beter weg te werken.

- Over de aan te passen statuten van de stichting vraagt de PvdA-fractie expliciet om een rol voor de raad. Toezending van een afschrift is niet voldoende, de fractie wil de mogelijkheid houden om een aangepast voorstel nog te kunnen amenderen. De portefeuillehouder zegt dit toe.
- De portefeuillehouder geeft verder aan dat hij ook niet denkt dat er een manager gevonden kan worden voor € 40.000 per jaar maar dat hij vertrouwen heeft dat er elders in de begroting enige ruimte komt om die hiervoor in te kunnen zetten.
- Met betrekking tot de vraag van de D66-fractie over de betrokkenheid van de onderwijsinstellingen bij het ontwerp van het gebouw geeft de portefeuillehouder aan dat zij op diverse momenten worden betrokken bij het ontwerp. Er zullen sessies worden belegd met onderwijsinstellingen over het ontwerp en de aan het gebouw te stellen eisen en dit zal ook het geval zijn met het bedrijfsleven.
- Tot slot geeft de portefeuillehouder aan dat het wat hem betreft niet nodig of wenselijk is nog extra tijd te nemen voor besluitvorming. “Het is nu of nooit”. Hij geeft aan dat onderwijs, provincie en bedrijven zitten te wachten op de gemeente.
- Na een door de PvdA-fractie aangevraagde schorsing voor intern beraad, volgt een verklaring van de PvdA-fractie dat zij voor het plan zal stemmen. Belangrijk daarbij is dat de raad een rol krijgt bij het beoordelen van de door banken te stellen voorwaarden en bij eventuele aanpassing van de statuten. De bijdrage aan banen en duurzaamheidsdoelen geeft de doorslag om voor te stemmen.

Bij de stemming die volgt stemt alleen de fractie van D66 tegen het voorstel.

5.4 Raadscommissie Ruimte 31 januari 2017, presentatie architect

Het agendaonderwerp ‘Presentatie Paul de Ruiter Architects m.b.t. Ecomunitycenter’ wordt voorafgegaan door een korte presentatie van de ambtelijk projectleider Biosintrum. De presentatie richt zich op de middelen van de provincie, samenstelling van het projectteam, overleg met banken en overleg met horeca en opzet van de stichting. Hij meldt, ondersteund met sheets, onder meer het volgende:

- De formele subsidieaanvraag bij de provincie Fryslân is gedaan, nadat de provincie op 14 december 2016 heeft besloten € 1 miljoen bij te dragen. Een en ander gaat gepaard “zonder zware verplichtingen”. “De enige voorwaarde is dat de gemeente met de parkeigenaar gezamenlijk de acquisitie oppakt”, omdat de provincie eraan hecht dat die goed op gang komt.
- De projectleider licht toe op het samengestelde projectteam, waarin naast de gemeente, 4THECITY (vastgoedontwikkeling), Paul de Ruiter Architects (architectuur), Luning (constructeur), DGMR (BREEAM), Installatiebedrijf Bakker (installatieconcept), Landstra (bouwfysica) en Kamphuis-Schafeli (kostencalculatie) opgenomen zijn.

- Over het contact met de banken wordt aangegeven dat “met een aantal banken is gesproken, en dat het er feitelijk gewoon op neerkomt dat die rente lager wordt dan we in het businessplan hadden geschreven, wat we ook al verwachtten (…). Ik noem geen namen, maar een enkele bank heeft wat extra wensen, mogelijkheden, gezien de ruimte die in het pand ontstaat (…) beetje aftasten wat het beste voorstel is”.
- Wat de horeca betreft wordt meegedeeld dat er interesse is van “een landelijke partij, commerciële exploitant, voor eigen rekening en risico”, ook “in afstemming met het onderwijs vanwege het concept dat we hadden voor een leeromgeving waarin Stenden het horecamanagement doet en Friesland College het uitvoerende deel”.

Daarna lichten de heren Paul de Ruiter en Martijn van Gameren van Paul de Ruiter Architects toe op de vormgeving van het plan. Ingegaan wordt op het unieke karakter van het gebouw, met een BREEAM outstanding-kwalificatie, wat het hoogst haalbare is. In de presentatie wordt gevisualiseerd dat het om een gebouw gaat met ‘drie poten’ met centraal een restaurantgedeelte voor 110 personen. In de drie poten is ruimte voor respectievelijk onderwijs, kantoorruimte en een congreszaal. Van elkaar gescheiden, maar via het restaurant ook verbonden. In het plan van twee verdiepingen is op de verdieping een laboratoriumruimte voorzien. Aangegeven wordt dat het plan in totaal 1.000 m2 bvo omvat, gespreid over de twee lagen.

De presentatie geeft aanleiding tot een beperkt aantal vragen, waarin onder meer ingegaan wordt op het al dan niet aanwezig zijn van een lift, of de 1.000 m2 betrekking hebben op beide lagen afzonderlijk of op het totaal, of de te gebruiken hennep voor de hennepblokken volledig lokaal wordt geproduceerd of van buiten de regio wordt aangeschaft, of er sprake is van klimaatbeheersing en of het pand niet te warm wordt en op welke manieren het pand energiezuinig wordt (bijvoorbeeld door gebruik van bodemwarmte). Er is verder een vraag over eventuele overnachtingsmogelijkheden in het plan, in aansluiting op de congresfunctie. Het bureau geeft aan dat dit ooit wel in het plan was opgenomen, maar de ambtelijk projectleider licht toe dat “zoals al eerder is gecommuniceerd in de Commissie, de gemeente geen hotel wil ontwikkelen. Op het terrein is daar wel ruimte voor, maar dan los van het gebouw”. Tot slot wordt gevraagd voor hoeveel studenten er plaats is als er bijvoorbeeld een congres is met 110 deelnemers en er nog mensen aan het eten en aan het werk zijn. Geantwoord wordt dat er op de bovenring plek is voor 40 studenten, met daarnaast nog een lokaal waarin 30 studenten een plek kunnen krijgen en tot slot enkele losse plekjes in het gebouw.

Er worden geen vragen gesteld over de kosten van het plan, of de uitvoering vanwege de vormgeving of de materiaalkeuze eventueel tot extra kosten zal leiden.

5.5 Raadscommissie Ruimte en raadsvergadering september 2017

Raadscie. Ruimte 12/9

In de raadscommissie Ruimte van 12 september 2017 wordt gesproken over het raadsvoorstel met de volgende strekking:

- Conform artikel 160 lid 2 Gemeentewet de concept Akte van Oprichting van de stichting voor zienswijzen voor te leggen.

- Een investeringskrediet voor een bedrag van € 3.500.000 beschikbaar te stellen.
- Een bedrag van € 100.000 beschikbaar te stellen voor zaken die betrekking hebben op communicatie & PR, ten laste van de reserve strategische projecten.
- Het gebouw uiteindelijk door middel van het verstrekken van een lening te verkopen aan de stichting.

In de commissievergadering worden veel vragen gesteld over de benodigde financiële middelen en wordt de vraag gesteld waarom deze extra middelen nodig zijn en hoe het zover heeft kunnen komen. Diverse fracties geven aan geschrokken te zijn van de benodigde extra financiële inzet van de gemeente. De portefeuillehouder zegt toe dat de juistheid van de onderbouwing van de financiële middelen nogmaals zal worden nagegaan en dat het exploitatieoverzicht nogmaals ter inzage wordt gelegd. De gestelde vragen door raadsfracties vatten wij als volgt samen:

- Fracties (o.a. GroenLinks en PvdA) geven aan dat steeds is gesproken over een Raad van Toezicht (RvT) en dat er nu sprake is van een Raad van Advies (RvA) en stellen vragen over het waarom. Verder blijkt de gemeente nu enig oprichter te zijn waar eerst sprake was van een oprichting door gemeente en de exploitant van Ecomunitypark Ontwikkeling BV. Wel is nu de directeur van Ecomunitypark Ontwikkeling BV beoogd voorzitter van de RvA. Vragen worden verder gesteld over het aantal bestuursleden (nu drie, in de statuten staat “minimaal drie” en diverse fracties zien graag een bestuur van meer mensen, bijvoorbeeld vijf) en over de nieuwe naamgeving die als weinig internationaal en zeker in het Stellingwerfse als te Fries wordt ervaren (van Biobased Center naar Ecomunity Center naar Biosintrum).
- Er worden vragen gesteld (o.a. door D66, CDA en VVD) over de toegenomen financiële inzet en risico’s voor de gemeente. Waar deze zich eerst beperkte tot € 1 miljoen subsidie is er daarnaast nu sprake van een lening van € 1,5 miljoen door de gemeente aan de stichting (bij de besluitvorming in 2016 is nog uitgegaan van een bancaire lening van € 1,0 miljoen) met het pand als onderpand. Is het pand dit waard?
- De ChristenUnie vraagt hoe vast de nu in het raadsvoorstel geraamde exploitatieopbrengsten van € 171.000 per jaar zijn, met name omdat daaruit door de stichting de lening moet worden terugbetaald aan de gemeente. De fractie Ooststellingwerfs Belang stelt ook vragen over de exploitatieopbrengsten en met name of het niet mogelijk is om de onderliggende contracten met bedrijven en onderwijsinstellingen te verlengen, zodat wellicht alsnog een bank bereid is tot een lening aan de stichting.
- De opgelopen investeringskosten leiden tot vragen van meerdere fracties. Hoe kan het dat nu sprake is van extra bouwkosten ten bedrage van € 400.000 en dat er daarnaast € 100.000 additioneel nodig is voor PR & communicatie? Welke rol speelt de keuze voor innovatieve en mogelijk zelfs experimentele bouwmaterialen?
- Door D66 wordt aangegeven dat toen er in de raad voor het eerst werd gesproken over een Biobased Center er geen sprake was van een gemeentelijke investering, vorig jaar stemde de bijna voltallige raad in met een investering van € 1 miljoen en nu loopt dit op naar in totaal € 2,5 miljoen vanwege de lening die de gemeente blijkbaar aan de stichting moet ge-

ven. De vraag wordt gesteld of het hier bij blijft: “wie garandeert mij dat we volgend jaar niet geconfronteerd worden met nog weer een verhoging? Welke consequenties gaat de portefeuillehouder er aan verbinden, dat hij niet weer om een verhoging hoeft te vragen?” Ook de fractie Ooststellingwerfs Belang stelt vragen over het verlaten van de verhouding 1/3-1/3-1/3 tussen gemeente, provincie en bank bij de financiële dekking van de investering.

- De PvdA stelt vragen over staatssteun. Het college stelt dat er geen sprake is van staatssteun maar de fractie wil dit expliciet vermeld hebben. Als geen bank bereid is tot een lening en de gemeente een lening verstrekt tegen 2 procent rente, moet goed worden afgedekt dat dit geen problemen oplevert wat betreft staatssteun.
- De VVD-fractie vraagt of het hele plan niet doorgaat als de raad niet akkoord gaat met het gevraagde krediet.

De portefeuillehouder reageert als volgt:

- Hij begint door aan te geven dat hij zich de gevoelens van de raad goed kan voorstellen, wat betreft de financiële kant van de zaak. Het betreft een behoorlijke verhoging van het eerder geraamde investeringsbudget (van € 3 naar € 3,5 miljoen). Hij trekt een parallel met de wereld van de aannemers. Die hebben vorig jaar ook contracten afgesloten, zonder gelijk bijbehorende materialen aan te schaffen, en die komen er nu ook achter dat die duurder zijn geworden. Daar komt verder bij dat biobased materialen nog niet in grote volumes beschikbaar zijn, wat prijsverhogend werkt. Er is op allerlei manieren geprobeerd om bouwkosten te drukken, tot op het randje van wat nog als ‘biobased’ gekwalificeerd kan worden.
- Over de keuze voor instelling van een RvA in plaats van een RvT geeft hij aan dat mede na overleg met de juridische adviseur is overwogen dat het met een RvT ‘wel erg druk wordt’ rondom het Biosintrum. De verwachting is verder dat het bestuur feitelijk min of meer als een RvT gaat fungeren ten opzichte van de directeur. Hoe dan ook moet de stichting, ook al is die onafhankelijk, verantwoording afleggen aan de gemeente.
- Over de exploitatie licht hij toe dat het in het raadsvoorstel opgenomen bedrag van € 171.000 exploitatieopbrengsten is onderbouwd met 17 bedrijven die een pakket afnemen en inmiddels 6 onderwijsinstellingen die partner zijn (ROC Friese Poort is als laatste ook aangehaakt). Verder geeft hij aan dat de € 100.000 voor PR en communicatie erbij komen omdat de eerdere investeringsraming puur betrekking had op het gebouw maar dat het noodzakelijk is om dat gebouw en de activiteiten ook goed in de markt te zetten. Op de exploitatie wordt doorgevraagd:
    - De D66-fractie geeft aan graag te willen weten welke consequenties de portefeuillehouder er aan verbindt als hij volgend jaar weer om extra geld moet vragen.
    - de portefeuillehouder reageert “ik hang mijzelf op als ik het garandeer, maar ik garandeer het wel”, dat er geen extra geld zal worden gevraagd.
    - D66 vervolgt met de vraag: “maar als er toch weer geld bij moet? Aanvankelijk hoefde er geen geld van de gemeente bij, vorig jaar € 1 miljoen en nu € 2,6 miljoen en ik ben nog steeds niet overtuigd dat de exploitatie sluitend zal zijn. Welke consequenties gaat u daar dan aan verbinden als er toch weer iets bij moet?”

  - Ooststellingwerfs Belang suggereert om de contracten met onderwijs en bedrijven te verlengen, wellicht is bancaire financiering dan wel mogelijk. De portefeuillehouder reageert door aan te geven dat je niet van onderwijsinstellingen en bedrijven kunt verlangen dat zij zich voor bijvoorbeeld tien jaar vastleggen. Dat zij zich überhaupt voor respectievelijk 5 en 3 jaar committeren, is uniek. Hij geeft verder aan dat de gemeente eigenlijk maar € 1 miljoen bijdraagt aan de financiering, want de lening krijg je uiteindelijk terug. Hij geeft nog eens aan dat de exploitatie voor de komende 5 jaar rond is.
- Over de financiering geeft hij aan dat de gekozen constructie waarbij de gemeente leent aan de stichting voor alle betrokkenen voordeliger is. De gemeente kan goedkoper lenen en als de stichting failliet gaat, dan gaat er geen geld naar de bank.
- Hij gaat verder in op de relatie tussen gemeente en Ecomunitypark Ontwikkeling BV en geeft aan dat momenteel onderhandeld wordt over de onderlinge verhoudingen en wederzijdse verplichtingen, met name in relatie uiteraard tot het Biosintrum. Hij geeft aan in een dilemma te zitten omdat hij graag e.e.a. nader wil toelichten maar de lopende onderhandelingen niet wil verstoren en stelt daarom voor op korte termijn hierover en over mogelijk andere aspecten vertrouwelijk te overleggen met de raad.

Besloten wordt om inderdaad een besloten vergadering te beleggen, vóór de raadsvergadering waarin over het raadsvoorstel wordt besloten (dit raadsoverleg is voorzien op 26 september 2017 maar vindt uiteindelijk plaats op 17 oktober 2017).

Raads-vergadering 17-10-2017

In de raadsvergadering van 17 oktober 2017 wordt een aangepast hoofdstuk 4 van het businessplan ingebracht (dit betreft het hoofdstuk Financiën). In de raadsvergadering worden veel van de op 12 september aangekaarte onderwerpen opnieuw besproken. Er wordt door de fracties van PvdA en GroenLinks een amendement ingebracht met als strekking om het gebouw uiteindelijk aan de stichting te verkopen en de daartoe te verstrekken lening van € 1,5 miljoen te verhogen met € 100.000 voor de door de gemeente voor te schieten kosten voor de promotie van het nieuwe gebouw. De PvdA-fractie licht toe dat de extra kosten voor promotie en PR, in tegenstelling tot de hogere bouwkosten, nog niet waren opgenomen in de businesscase en voor de fractie de druppel vormen die de emmer doen overlopen. Zij spreekt uit dat de stichting uiteindelijk profiteert van de promotie en dat zij dus ook de kosten daarvoor moet dragen. In het amendement wordt uitgesproken dat deze kosten dus meegenomen moeten worden in de lening.

Het amendement wordt uiteindelijk aangenomen met algemene stemmen, ondanks dat het college deze ontraadt omdat het de scheiding tussen gemeente en stichting zou vertroebelen en de financiële lasten voor de stichting verzwaart. Het raadsvoorstel wordt vrijwel unaniem aangenomen, met alleen de stem van de D66-fractie tegen. De inhoudelijke motivatie, om als gemeente bij te dragen aan economie, milieu en onderwijs, blijft voor veel fracties zwaarder wegen dan de uitgebreide financiële inbreng van de gemeente bij het Biosintrum. Ook spelen de volgende toezeggingen van de portefeuillehouder mee:

- Toezegging om in de nog op te stellen leningsovereenkomst en koopovereenkomst met de stichting een eerste recht van koop op te nemen.
- In de Akte van Oprichting van stichting Biosintrum aandacht te besteden aan het artikel betreffende vereffening.
- Toezegging dat de raad halfjaarlijkse cijfers ontvangt omtrent de realisatie van het gebouw.

De fractie van D66 licht haar positie nog eens toe. Zij verwacht dat de bouwkosten verder zullen stijgen, ook als gevolg van meerwerk, en dat de exploitatie niet zal sluiten vanwege te laag ingeschatte kosten voor schoonmaak en directeur en het onrealistisch geachte onbezoldigd werken door bestuursleden. De fractie geeft aan dat het zo mooi lijkt: een pand met een waarde van € 3,5 miljoen en dat je dan het gebouw in onderpand krijgt bij een lening van € 1,5 miljoen. Welke bank zou dit niet willen? De fractie geeft aan te veronderstellen dat banken hier alsnog geen trek in hebben vanwege de grote risico's dat met name de uitgaven uiteindelijk fors hoger zullen uitvallen waardoor de exploitatie niet meer sluit en de stichting niet kan voldoen aan de voorwaarden van de lening. Dan moet maar worden bezien of het pand waard is waarop het nu wordt getaxeerd. De fractie stelt: "hopelijk stemt u tegen, want als u aan de rand van de afgrond staat, is een stap voorwaarts niet de beste keuze".

De fractie van de ChristenUnie gaat hier op in en geeft aan dat we wat betreft milieu en zorgzaam omgaan met de Schepping zo'n beetje aan de rand van de afgrond staan. Nu is er dan een plan, "waarvan je best kunt zeggen dat je tussen hoop en vrees bent", omdat er risico's aan kleven, "maar de gekozen richting is wat ons betreft onomkeerbaar". D66 geeft aan de vergezichten van de ChristenUnie te delen, en het plan inhoudelijk ook goed te vinden, alleen kanttekeningen te plaatsen bij financiering en exploitatie. De fractie van ChristenUnie geeft aan dat de inbreng van D66 productiever was geweest als de fractie alternatieven had aangedragen of wijzigingen op het voorstel had ingediend, en niet alleen "het plan af te branden".

5.6 Raadscommissie Ruimte november/december 2019 en januari 2020

In de raadscommissie Ruimte van 19 november 2019 wordt een raadsvoorstel besproken met de volgende strekking:

- Een lening te verstrekken aan stichting Biosintrum voor een bedrag van € 1.850.000.
- Het gebouw Biosintrum te verkopen aan de stichting Biosintrum.

In het eerder, in de raads(commissie)vergaderingen van september en oktober 2017, besproken raadsvoorstel werd uitgegaan van een lening van de gemeente aan de stichting van € 1,6 miljoen. Inmiddels blijken er extra kosten te zijn, ondanks dat de bouwkosten en installatiekosten binnen het budget zijn gebleven. De extra kosten bestaan, zoals toegelicht in paragraaf 3.1, uit een grote diversiteit aan op zich zelf kleine kostenposten. De portefeuillehouder adviseert de door de fracties gestelde vragen schriftelijk te laten beantwoorden door het college en het onderwerp opnieuw te agenderen voor de raadscommissie Ruimte van 3 december 2019 en de raadsvergadering van 17 december 2019.

In het bijgevoegde overzicht van de exploitatieraming blijkt dat de gemeente verwacht dat de stichting over de hele periode van 2019 tot en met 2028 een positief exploitatieresultaat zal boeken dat oploopt van circa € 23.000 in 2019 naar circa € 51.500 in 2028.

Raadscie. Ruimte 14 januari 2020

In de raadscommissie Ruimte van 3 december 2019 wordt besloten het agendapunt 'verstrekken lening aan Biosintrum' te verschuiven naar de raadscommissie Ruimte van 14 januari 2020. In de vergadering wordt ingesproken door diegene die in de periode 2014-2016 was ingehuurd door de gemeente als beleidsmedewerker en in die hoedanigheid onder andere betrokken bij het project Biosintrum. Als betrokken inwoner van Ooststellingwerf plaatst hij enkele kanttekeningen bij de resultaten van de inzet op biobased door de gemeente, met name in het perspectief van de eerder genoemde 500 arbeidsplaatsen die erdoor zouden ontstaan en de 50 projecten die zouden moeten worden opgezet. Hij leest over prijzen die het Biosintrum-pand verdient maar leest weinig over resultaten van de inzet op biobased. Als uiteindelijke doel van deze inzet gold altijd dat daardoor werk in de regio zou worden gecreëerd en nieuwe onderwijsinitiatieven en dat dit jongeren zou trekken. Hij stelt de vraag wat er door de gemeente is gedaan om deze positieve spin-off te stimuleren, met name omdat het voor jongeren zeer moeilijk is om in de gemeente een (betaalbare) woning te vinden en de gemeente zeker met het OV voor jongeren slecht bereikbaar is.

In de raadscommissie Ruimte van 3 december 2019 presenteert Stichting Biosintrum zich aan de raadsleden. De stichting illustreert met welke projecten zij, en de in het pand samenwerkende partijen, bezig is (het gaat onder andere om de projecten Project Panelen Holland, Ekoworm, De Tuin, Groengas/biogas en Mestverbeteraar). De stichting presenteert ook een exploitatieraming voor de komende jaren. In deze exploitatieraming komt de stichting uit op een wezenlijk andere inschatting van zowel opbrengsten als kosten, als gevolg waarvan zij aangeeft uit te gaan van een negatief netto exploitatieresultaat van € 144.600 in 2020, waarbij dit negatieve resultaat wel afneemt tot € 92.992 in 2022.

Na de inspreker neemt de portefeuillehouder het woord. Hij geeft aan er behoefte te hebben een verklaring af te leggen. Het afgelopen half jaar heeft voor hem twee gezichten gehad. Enerzijds is er veel energie gestoken in het Biosintrum en begint het Biosintrum zeker onder leiding van de nieuwe directeur steeds meer vorm te krijgen, maar anderzijds werd in de loop van de tijd steeds duidelijker dat "we, onbewust weliswaar, verkeerde verwachtingen hebben gewekt rondom de exploitatie. Er blijkt meer geld nodig te zijn om de doelstellingen te realiseren. Wanneer je aan een avontuur begint zoals het Biosintrum, probeer je een zo realistisch mogelijke begroting te maken", zowel voor de bouw als de exploitatie, naar eer en geweten. Hij geeft aan dat nu blijkt dat niet alleen de kosten voor realisatie van het Biosintrum hoger zijn uitgevallen maar dat er ook tegenvallers zijn in de exploitatie. Het college heeft daarom het bestuur van de stichting gevraagd met een reële begroting te komen. Deze heeft de stichting vorige week gepresenteerd aan de raad. De portefeuillehouder geeft aan dat het college een aantal zaken niet goed heeft ingeschat en dat de raad eerder had moeten worden geïnformeerd. Het college heeft samen met het stichtingsbestuur de afgelopen maanden gesproken met verschil-

lende partijen om extra middelen binnen te halen maar dat heeft geen succes gehad. “We kunnen nu concluderen dat dit niet is gelukt. Ja meneer Munting, u had gelijk”. Hij geeft aan overtuigd te zijn geweest van een stevige basis onder het businessplan en zich verantwoordelijk te voelen. Het spijt hem dat dit zo is gelopen. Hij geeft aan dat het project wel wat heeft opgeleverd. De gemeente staat op de kaart, studenten komen naar Oosterwolde en het heeft effect op de economie, al levert het nog geen 600 arbeidsplaatsen op. Hij is trots op wat er met elkaar is gerealiseerd en is nog steeds overtuigd van de kansen van het Biosintrum.

De raadscommissie eindigt met betrekking tot het agendapunt Biosintrum in de volgende toezeggingen:

- Toegezegd wordt dat de in de raadscommissie van 19 november 2019 gestelde vragen schriftelijk worden beantwoord.
- De portefeuillehouder zegt toe dat de raadscommissie Ruimte elke maand zal worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot Biosintrum.
- De in de raadscommissie gestelde vragen worden uiterlijk februari 2020 beantwoord.

De raadscommissie adviseert om het onderwerp niet te agenderen voor de raad van 28 januari 2020, maar het college te verzoeken met een voorstel te komen in februari 2020.

5.7 Raadsvergadering 25 februari 2020, ‘optimistische motie van treurnis’

Projectplan met scenario’s

In de raadsvergadering van 25 februari 2020 is een raadsvoorstel ‘projectplan Biosintrum’ ingebracht dat wordt aangenomen met alle stemmen minus één voor. In het voorstel is vastgelegd dat het projectplan Biosintrum wordt vastgesteld en dat de uitvoering van het projectplan Biosintrum in handen van het college wordt gelegd. Het projectplan bevat de volgende fasering:

- Fase 1: inventarisatie huidige situatie, gericht op onder andere
  - Beantwoording van de vragen van de raad.
  - Traject BREEAM-certificering.
  - Afronding investering/bouw Biosintrum.
  - Opzet exploitatie Biosintrum.
  - Analyse financiële en juridische positie.
  - Chronologisch overzicht van de procedurele en financiële stappen bij de realisatie.

  Daartoe worden gesprekken gevoerd met stakeholders zoals Stichting Biosintrum (directie en RvA), Zwart Beheer BV / Ecomunitypark Ontwikkeling BV, lokale ondernemers, onderwijsinstellingen en provincie) en wordt de raad bijgepraat met indien nodig aanpassing van het projectdoel.
- Fase 2: ontwikkelen oplossingsscenario’s, met daarin aandacht voor
  - Formuleren van randvoorwaarden voor oplossingsrichtingen door de raad (voorstel daarover naar de raad).
  - Besluitvorming over randvoorwaarden.
  - Benoemen van scenario’s met voor- en nadelen.
  - Formuleren raadsvoorstel met keuze scenario’s.

- Fase 3: besluitvormingsfase.
- Fase 4: uitvoeringsfase.
- Fase 5: evaluatiefase, met aandacht voor de vraag of (eventueel bijgestelde) doelen zijn gerealiseerd en welke lessen (raad, college, organisatie) hebben getrokken.

Het doel van dit projectplan is als volgt geformuleerd: dat de raad volledig en actueel wordt geïnformeerd over de stand van zaken, zodat deze een gedegen besluit kan nemen over de toekomst van het Biosintrum. In een amendement wordt uitgesproken dat deze doelomschrijving aangevuld dient te worden, namelijk “de raad te voorzien van alle relevante informatie die nodig is om goed over de levensvatbaarheid van het Biosintrum te kunnen oordelen. Het aanbieden van diverse onderzochte scenario’s aan de raad maakt deel uit van het project.”

Motie van treurnis wordt aangenomen…

Dat de raad niet alleen wil terugkijken maar vooral ook vooruit wil kijken, omdat hij de inhoudelijke ambities onder het Biosintrum nog steeds belangrijk vindt, blijkt uit een door de indiener (fractie Ter Heide, mede namens VVD, GroenLinks en Stellingwerf Plus) gekenschetste “optimistische motie van treurnis”.

In deze motie wordt uitgesproken

- te betreuren
  - dat het college inschattingsfouten heeft gemaakt bij het ontstaan van meerkosten rondom realisatie van het Biosintrum;
  - het college de raad hierdoor niet tijdig heeft geïnformeerd, zodat een tijdige adequate bijsturing in overleg met de raad achterwege is gebleven;
  - het college door deze manier van handelen bij de raad de indruk heeft gewekt dat alles naar wens verliep;
  - de tijdens het proces door diverse raadsleden gestelde vragen niet of niet naar behoren zijn beantwoord;
  - hierdoor negatieve publiciteit is aangewakkerd.
- Constaterende dat
  - het college publiekelijk, zowel mondeling als schriftelijk, verontschuldigingen heeft aangeboden en daarmee erkend heeft dat er sprake is geweest van onzorgvuldig handelen;
  - het college ook heeft uitgesproken er alles aan te willen doen om het project binnen het door de raad vastgestelde budget alsnog samen met de raad een succes te laten worden;
  - dat het draagvlak bij de diverse partners, zoals ondernemers en hogescholen, nog onverminderd groot is;
  - ook de raad graag wil dat het Biosintrum een duurzame parel in onze gemeente wordt.
- Draag het college op de uitvoering van het door de raad aangenomen projectvoorstel met enthousiasme en voortvarendheid ter hand te nemen in samenwerking met de raad en alle andere stakeholders en gaat over tot de orde van de dag.

… motie van wantrouwen haalt het niet

Met het aannemen van deze motie rondt de raad voor dat moment de fase van terugkijken af en biedt de raad het college ruimte om het project alsnog tot een succes te maken, in samenwerking met partners als de stichting, onderwijs en bedrijfsleven. Mede door het

aannemen van deze motie is er te weinig draagvlak in de raad voor een door de fractie van D66 ingediende motie van wantrouwen tegen de portefeuillehouder voor het Biosintrum in de afgelopen periode.

Nieuwe portefeuillehouder

Deze raadsvergadering markeert het moment waarop het dossier Biosintrum overgaat van de portefeuillehouder die hier aanvankelijk over ging naar de portefeuillehouder Duurzaamheid.

5.8 Raadsvergadering 1 juli 2020, raad verzoekt RKC onderzoek te doen

In de raadsvergadering van 1 juli 2020 werd een motie ingediend en aangenomen met de volgende strekking:

Overwegende dat:
- De gemeenteraad behoefte heeft aan informatie over het proces van de totstandkoming van het Biosintrum;
- De gemeenteraad in staat dient te worden gesteld zijn kader stellende en controlerende rol uit te oefenen;
- De gemeenteraad wil in de toekomst niet bezwaard worden door mogelijk in het verleden gemaakte fouten en/of gebrek aan informatie.

Spreekt uit dat:
- Er een verzoek wordt gedaan aan de RKC om in de loop van 2021 een onderzoek in te stellen naar de opzet en exploitatie van het Biosintrum.

De twee fracties van Stellingwerf Plus en Fractie Ter Heide onderstrepen bij het indienen van de motie dat de motie positief is bedoeld. Indiener Moes van Stellingwerf Plus geeft aan dat de “intentie is om dat wat we kunnen leren uit het verleden toe te kunnen passen in de toekomst”. Mede-indiener Ter Heide van de fractie Ter Heide stelt dat “ik hopelijk niet hoef te bewijzen dat ik positief sta tegenover het Biosintrum (…) het is puur omdat het soms verstandig is om ingewikkelde dossiers te evalueren”.

De motie wordt met algemene stemmen aangenomen.

5.9 Informele sessie met raadsleden over informatievoorziening & rolopvatting

Op 10 juni 2021 heeft met negen raadsleden uit negen raadsfracties[41] een informele sessie plaatsgevonden in het kader van het voorliggende onderzoek. De belangrijkste bevindingen worden navolgend samengevat:
- Er was geen overdrachtsdossier-Biosintrum voor de raad die in 2018 nieuw aantrad. Een enkel raadslid geeft aan zich ambtelijk te hebben laten bijpraten over dit dossier. Omdat een

[41] Aanwezig waren raadsleden vanuit de fracties van PvdA, VVD, Stellingwerf Plus, Fractie Ter Heide, GroenLinks, D66, Wij Lokaal, CDA en Ooststellingwerfs Belang.

derde deel van de raad destijds nieuw in de raad kwam, was een overdrachtsdossier wel goed geweest, concluderen de aanwezigen.

- De informatievoorziening vanuit het college was vanaf het begin uitermate positief, mede waardoor bij raadsleden een verkeerd beeld is gewekt over (de risico's van) het plan.
- Een deel van de aanwezigen oordeelt achteraf dat onvoldoende is gesproken in de raad over belangrijke 'go/no go'-momenten en dat een 'no go' eigenlijk voor de meesten nauwelijks een serieuze optie was.
- Raadsleden geven aan dat terugkijkend ook de rol van de raad kritisch moet worden bezien. Ondanks dat bepaalde risico's wel in beeld waren en sommige randvoorwaarden (onder andere fiscaal) nog niet volledig waren in gevuld, heeft de raad in september 2016 en oktober 2017 telkens met grote meerderheid, met een tegenstem van één fractie, ingestemd met het voorgelegde plan voor Biosintrum en het daarvoor beschikbaar te stellen krediet.
- De meeste raadsleden oordelen dat de combinatie van functies van portefeuillehouderschap en voorzitter van de raad tot februari 2020 in eerste instantie niet als bezwaarlijk werd gezien maar dat gaandeweg bleek dat het beter was dat een politiek beladen zaak niet bij de voorzitter van de raad in portefeuille zit.

Over de positief getoonzette informatievoorziening wordt aangegeven dat het project steeds bij de raad is gepresenteerd als iets unieks met een enorme aantrekkingskracht, iets waar de gemeente niet zonder kan of wil. Op uitnodiging van de eigenaar van Zwart Beheer en Ecomunitypark Ontwikkeling BV is de raad enkele keren bijgepraat destijds nog gericht op de totstandkoming van het Ecomunitypark. De sfeer in deze gesprekken had het karakter van peptalks, de raad werd opgeroepen geduld te hebben. Ook door een presentatie van de directeur van Fonds Bercoop bleef de raad enthousiast. Raadsleden geven aan dat zij niet de indruk hebben dat het college bewust informatie achterhield.

Gaandeweg werden raadsleden sceptischer: het aantal bedrijven dat zich vestigt op het Ecomunitypark viel tegen (en daarmee binnen te brengen geldstromen), twee betrokken hogescholen gingen fuseren waardoor één keer de partnerbijdrage van een onderwijsinstelling wegviel Tegelijkertijd liepen de kosten wel op (eerst voor de investering en daarna ook in de exploitatie). Ook corona wordt als tegenvaller genoemd. De raadsleden staan nog wel steeds achter de inhoudelijke ambities van het project. Dat de raad in grote meerderheid de inhoudelijke ambities van het Biosintrum-project steunde, heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat op sleutelmomenten telkens een 'go' werd gegeven door de raad.

Raadsleden geven aan dat zij van enkele relevante ontwikkelingen niet op de hoogte waren. Zo was bij raadsleden onbekend dat er in 2016 sprake was van een coöperatie. Over de contacten van de gemeente met banken is aan de raad alleen gemeld dat de gemeente de lening aan de stichting zelf zou gaan verstrekken. De nadruk lag er toen op dat daardoor kosten konden worden bespaard door de lagere rente, niet op eventuele bezwaren van banken bij het verstrekken van een lening. Verder geven raadsleden aan dat niet is gecommuniceerd vanuit het college

over bijstellingen in het plan en het ontwerp, bijvoorbeeld wat betreft exploitatie van de horeca-voorziening en het niet realiseren van een laboratoriumruimte).

Diverse raadsleden geven aan dat er, achteraf gezien, diverse ‘go/no go’-momenten waren. Voor een enkeling was er bij aanvang van het project twijfel over de vraag of de gemeente met dit project niet te veel op de stoel van de ondernemer ging zitten en een ander geeft aan dat hij twijfel had of er in het gemeentehuis voldoende expertise was voor dit project. Ook het verlaten van het idee dat het project zonder gemeentelijke subsidie tot stand zou komen, zoals het geval was bij het voorstel dat in 2013 door de gemeente met partners is ontwikkeld en waarbij de provincie het gehele plan zou subsidiëren, wordt door een raadslid gezien als een potentieel ‘no go’-moment. Een ander ‘no go’-moment voor dit raadslid betrof het in september 2016 en oktober 2017 aan de raad voorgelegde (eerste respectievelijk aangepaste) businessplan omdat kritische vragen over de exploitatie niet voldoende werden beantwoord.

5.10 Tussentijdse bevindingen

Ondanks vragen stemt raad steeds in

De hiervoor toegelichte sleutelmomenten waarop de raad betrokken was bij de besluitvorming over het Biosintrum, illustreren dat de raad ondanks gesignaleerde risico’s wat betreft investeringsomvang en exploitatie en het ontbreken van volledige duidelijkheid over relevante fiscale aspecten (met name betreffende de btw) telkens akkoord is gegaan met het door het college voorgelegde raadsvoorstel. Raadsleden constateren in de met hen voor het onderzoek belegde informele sessie dat het college de raad steeds uitermate positief heeft toegelicht op het plan voor het Biosintrum. Het hoort bij de rol van de raad om daar dan kritisch op door te vragen en, indien vragen onvoldoende worden beantwoord, daaraan consequenties te verbinden.

De houding en benadering van de raad wordt treffend getypeerd door twee uitspraken bij de behandeling in de raad van het raadsvoorstel in oktober 2017 over het aangepaste businessplan en de vraag om als raad € 3,5 miljoen investeringskrediet beschikbaar te stellen:

- Eén fractie stelt “hopelijk stemt u tegen, want als u aan de rand van de afgrond staat is een stap voorwaarts niet de beste keuze”.
- Een andere fractie reageert door te stellen dat “we wat betreft milieu en zorgzaam omgaan met de Schepping zo’n beetje aan de rand van de afgrond staan”. Deze fractie is zich ervan bewust, net als de meeste andere fracties, dat er duidelijk risico’s kleven aan het voorstel maar stemt toch in omdat “de gekozen richting onomkeerbaar is”. Deze benadering is uiteindelijk overheersend in de raad.

Op de hiervoor beschreven sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum is er uitgebreid en op bepaalde momenten heftig gedebatteerd. Op deze momenten is gebleken dat de raadsfracties de ambities van de gemeente met het Biosintrum onderschrijven, wat er aan kan hebben bijgedragen dat ook aanwezige vragen en gestelde kritische kanttekeningen bij ingediende voorstellen niet zijn omgezet in het verwerpen van deze voorstellen. Door het college gedane toezeggingen spelen op enkele momenten hierbij ook een rol.

Nakomen van toezeggingen

De sterke wil om op het ingeslagen pad van inzet op ecologie en economie door te gaan blijkt ook uit hoe de raad omgaat met een aantal door het college gedane toezeggingen en op enkele momenten geen consequenties verbindt aan het niet nakomen van toezeggingen. Bijvoorbeeld:

- Toezegging van de portefeuillehouder in raadscommissie van 13 september 2016 dat “er een bestuur komt van drie personen en een RvT van drie personen”, nog eens herhaald in het raadsoverleg van 27 september 2016. Uiteindelijk wordt er geen RvT maar wel een Raad van Advies (RvA) ingesteld.
- Toezegging van de portefeuillehouder in het raadsoverleg van 17 oktober 2017 dat hij “scherp blijft op de btw” (en de statuten), terwijl tot heden nog geen instemming is ontvangen van de Belastingdienst over de wijze waarop gemeente en stichting zouden willen omgaan met de btw.

Van andere toezeggingen is niet helemaal te achterhalen of zij zijn nagekomen. Bijvoorbeeld: is door de portefeuillehouder toegezegd dat als de banken vragen om een garantie van de gemeente, daar dan een rol is weggelegd voor de raad? Het is in het onderzoek niet volledig duidelijk geworden of er van één of meer banken een concreet voorstel is ontvangen en of daarbij dan als voorwaarde is gesteld dat de gemeente garanties biedt.

Veranderende houding van de raad

Geconstateerd kan worden dat de raad aanvankelijk vooral positief en meegaand was in de door het college voorgelegde voorstellen voor het Biosintrum, maar dat dit na de tegenvallers eind 2019 bij het benodigde investeringskrediet, en vooral ook de exploitatie, omslaat in een kritischer houding bij diverse fracties. Per saldo blijft ook daarna voor de meeste fracties gelden dat zij het project Biosintrum op zich positief waarderen en dus geneigd zijn om vooral mee te denken met het college hoe dit project haalbaar gemaakt kan worden. De omslag naar een meer kritische houding lijkt vooral terug te voeren op de gebleken overschrijdingen op de investeringsbegroting en daarna ook in de exploitatie, en hoe de informatievoorziening vanuit het college hierover is ervaren, en minder op een gewijzigde samenstelling van de raad na de verkiezingen in 2018.

De omslag naar een kritischer houding van de raad op het Biosintrum-dossier leidt ertoe dat de raad zich inmiddels ook nadrukkelijk bemoeit met uitvoeringskwesties die in beginsel zouden moeten behoren tot de competentie van het college als Dagelijks Bestuur van de gemeente. Hoewel dit vanuit de opgedane ervaringen op dit dossier begrijpelijk is, zou bij een normalisering van verhoudingen tussen raad en college op dit dossier sprake moeten zijn van een duidelijker onderscheid in rol en taakopvatting.

Informatie-voorziening

De vraag of de raad altijd tijdig relevante informatie ontving, is lastig volledig dekkend te beantwoorden. Geconstateerd kan worden dat door de ambtelijke projectleiding en de bestuurlijke verantwoordelijken op enige momenten is geworsteld met de vraag wanneer dreigende tegenvallers aan de raad gemeld moeten worden. Het beeld dat ontstaat is dat het colle-

ge de raad op enkele momenten informatie verstrekt heeft die achteraf onjuist bleek. Dit betreft met name inschattingen over de exploitatie van het Biosintrum en de voor realisatie benodigde investeringen. Het onderzoek vindt geen onderbouwing voor een conclusie dat het college de raad bewust informatie onthouden heeft die voor de besluitvorming door de raad belangrijk was. Wel biedt het procesverloop in combinatie met hierover met betrokkenen gevoerde gesprekken (zowel bestuurlijk als ambtelijk) aanknopingspunten te veronderstellen dat het college in de periode van medio 2016 tot eind 2019 op enkele momenten heeft gewacht met het delen met de raad van bijgestelde inzichten over met name exploitatie en omvang van benodigde investeringen in het Biosintrum. Gepoogd is om tegenvallers eerst op te vangen door elders op de begroting ruimte te vinden. Indien dit echt niet lukt, wordt de raad geïnformeerd over de tegenvallers.

Het college heeft voor het procesverloop, waarin niet altijd juiste en tijdige informatie is verschaft, excuses aangeboden aan de raad en ook actie ondernomen om de informatievoorziening te verbeteren (vanaf begin 2020 wordt de raad maandelijks geïnformeerd over de stand van zaken rondom Biosintrum). Met het in de raad van 25 februari 2020 aangenomen projectplan hebben raad en college een gezamenlijke route gevonden om het dossier-Biosintrum weer positief op te pakken.

Kaderstellende Rol

Geconstateerd kan worden dat de raad met het februari 2020 opgestelde en aangenomen projectplan in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende rol beter in te vullen. Het projectplan kent een gefaseerde opzet, waarbij vanuit een analyse van de huidige situatie en een inventarisatie van relevante uitgangspunten daarop te baseren oplossingsscenario's worden ontwikkeld, waarbij de raad ook tussentijds een rol heeft. Een dergelijke gefaseerde aanpak had ook meerwaarde kunnen hebben, voor de kwaliteit van de kaderstelling door de raad, bij de uiteindelijke vaststelling door de raad van het businessplan in 2016. Het college heeft de raad geen scenario's voorgelegd bij de van de raad gevraagde besluitvorming over investeringsomvang en exploitatie. Deze keuze beperkt de kaderstelling van de raad op dit punt tot het akkoord gaan met het ingediende plan, eventueel na aanpassing via bijvoorbeeld moties vanuit de raad, of niet.

Controlerende rol

Ten aanzien van de controlerende rol van de raad kan worden vastgesteld dat de raad op diverse momenten een groot aantal kritische vragen heeft gesteld aan het college over zowel oplopende investeringskosten, als te rooskleurig ervaren prognoses over de exploitatie en ook andere aspecten (waaronder de juridische optuiging van de stichting, met wat de raad betreft bij voorkeur een RvT). Het beeld is dat enkele fracties in de periode 2016 t/m 2017 weinig vragen stelden bij de door het college voorgelegde besluitvormingsdocumenten en andere meer en ook fundamentele vragen stelden. Op één fractie na heeft dat in deze periode niet geleid tot het tegen een collegevoorstel over het Biosintrum stemmen. Zeker met de kennis van nu, maar gelet op de aanwezige rafelranden (financieel en juridisch) die kleefden aan de in deze periode opgestelde businessplannen, waarbij met name relevante kostenposten laag werden geraamd, was het passend geweest als meerdere fracties de aanwezige twijfels en kritische kanttekeningen hadden omgezet in een pleidooi voor uitstel van besluitvorming of, indien dat niet mogelijk

zou zijn, een tegenstem.

6 Beantwoording van de onderzoeksvragen

6.1 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'project' (blok I)

De door de RKC Ooststellingwerf over het oorspronkelijke voorstel geformuleerde onderzoeksvragen worden navolgend beantwoord:

Tabel 6.1

I. Deelvragen over het **oorspronkelijke voorstel**	
• Waarom koos de gemeente voor zelf ontwikkelen van het Biosintrum en welke plannen, risicobeheersing, projectorganisatie, bedrijfseconomische afwegingen, externe expert-controles en haalbaarheidsonderzoeken zijn hiervoor opgesteld?	• De gemeente koos voor het zelf ontwikkelen van het Biosintrum omdat de stichting Biosintrum nog niet opgericht was en het ook niet opportuun werd geacht om de lead te laten aan de ontwikkelaar van Ecomunitypark (die wel betrokken werd bij de ontwikkeling). • De opgetuigde projectorganisatie, en de wisselingen daarin, zijn toegelicht in hoofdstuk 4. • De gemeente heeft op diverse momenten externe expertise ingehuurd, voor onder meer projectorganisatie, uitwerken van de businesscase en juridisch en fiscaal advies. • De bedrijfseconomische afwegingen zijn vastgelegd in het businessplan, zoals dat september 2016 is besproken in de raad, en het aangepaste businessplan (met name betreffende het financiële hoofdstuk van oktober 2017.
• Hoe, wanneer en door wie is de beslissing genomen om niet langer een dergelijk project te faciliteren maar zelf te realiseren en uiteindelijk te exploiteren?	• Vanwege het ontbreken van een externe trekker voor het Ecomunity Center, later Biosintrum, had de gemeente vanaf het begin een trekkersrol. Aanvankelijk in nauwe afstemming met de ontwikkelaar van Ecomunitypark, maar gaandeweg meer gescheiden. • De gemeente neemt realisatie van het gebouw op zich (i.c. planvorming voor het te realiseren gebouw, raming van de daarvoor benodigde middelen en opdrachtgeverschap voor en management van het bouwproces) om grip op het project te houden. Er is ook geen andere partij die deze rol op zich wil nemen. • Uiteindelijk heeft de gemeente ook een betrokkenheid in de exploitatie van het Biosintrum, tot het moment dat de stichting is opgericht. Ook na oprichting van de stichting zijn er nog diverse kosten die drukken op de gemeentelijke begroting in plaats van op de begroting van de stichting. Uiteindelijk dient de stichting alle kosten te dragen, maar tot op heden heeft de stichting nog niet ingestemd met overdracht van het gebouw door de gemeente aan de stichting.

• Wat was de kwaliteit van de plannen die de raad in 2016 kreeg in het licht van een project van € 3 miljoen?	• Bij de kwaliteit van het businessplan plaatsen de onderzoekers vraagtekens, met name bij de beperkte kostenpost onvoorzien, de raming van een aantal kostenposten en het ontbreken van scenario's met betrekking tot zowel kosten als opbrengsten. • Daarnaast zijn bij de behandeling in de raad in 2016 van het businessplan nog een aantal belangrijke fiscale aspecten niet afgehandeld met de Belastingdienst.
• Hoe kwam de businesscase met de externe partijen van het Biosintrum tot stand en wat was de juridische kwaliteit van de afspraken met de scholen, bedrijven en uitbater van het Ecomunitypark? Specifiek aandacht voor: ➢ Was de kwaliteit van investeringsanalyse, btw- en fiscale aspecten, exploitatiebegroting, balans en risicoafweging in lijn met de eisen die aan een dergelijk project mogen worden gesteld? ➢ Hoe was de overdracht van de eigendom van het Biosintrum juridisch en financieel in de plannen voorzien? Wat is hier nu de status van?	• Bij de opstelling van de businesscase heeft de gemeente Ooststellingwerf de lead gehad. De externe partners hebben niet meegeschreven aan het businessplan. • De met de onderwijsinstellingen en de bedrijven gesloten overeenkomsten zijn helder voor wat betreft de verplichtingen over en weer. • De overeenkomst tussen gemeente enerzijds en Zwart Beheer BV en Ecomunitypark Ontwikkeling BV anderzijds is complex. Over de uitleg van bepaalde passages kan verschil van mening ontstaan, zoals ook gebleken is. In de overeenkomst is voor wat betreft het door de Stichting eventueel niet kunnen nakomen van haar verplichtingen jegens de gemeente (m.b.t. de ontvangen lening) in artikel 5.6 vastgelegd dat Zwart Beheer BV uiteindelijk voor € 30.000 per jaar garant staat. Indien de stichting haar verplichtingen niet kan nakomen jegens de gemeente, treden gemeente en Zwart Beheer/Ecomunitypark Ontwikkeling BV met elkaar in overleg om oorzaken te benoemen en oplossingen te vinden. Als partijen niet tot een oplossing komen, zullen zij een onafhankelijke derde partij benoemen die bindend zal proberen oorzaken te benoemen en of partijen kunnen worden benoemd aan wie die oorzaken verwijtbaar kunnen worden toegerekend. Indien een partij als zodanig wordt benoemd, kan haar worden gevraagd "naar rato van verwijtbaarheid" in te springen bij de betalingsverplichting van de stichting jegens de gemeente respectievelijk in het ontstane begrotingstekort. Deze constructie van een 'Bindend Adviseur' kan op zich werken, maar is ook omgeven met onzekerheden over hoe een 'Bindend Adviseur' t.z.t. dan gaat oordelen. Het kan er ook toe leiden dat niet de contractpartner van de gemeente bij niet nakomen van verplichtingen door de stichting moet bijspringen, maar dat de gemeente zelf aangewezen wordt om in een bepaalde mate bij te dragen in een exploitatietekort. •

	• De advisering door externen over de btw- en overige fiscale aspecten lijkt adequaat. Met name de opvolging van het advies over de btw door de gemeente is echter sterk vertraagd, mede waardoor tot op heden nog geen formele reactie op dit punt is ontvangen van de Belastingdienst. • In het businessplan was voorzien dat de op te richten stichting met de door de bank, later door de gemeente, te verstrekken lening het pand kan overnemen van de gemeente en het juridische eigendom verwerft. Omdat de stichting Biosintrum eind 2019 concludeerde dat een sluitende exploitatie niet mogelijk is indien het pand wordt overgenomen, heeft overdracht van het pand vooralsnog niet plaatsgevonden. • Op dit moment is de gemeente nog eigenaar van het gebouw, maar exploiteert de stichting het gebouw. De praktische situatie is momenteel dat de stichting de gebruikerslasten voor haar rekening neemt en de gemeente de eigenaarslasten. De stichting betaalt de gemeente 'huur', alhoewel er geen formeel huurcontract is gesloten.
• Welke stappen zijn voor de lening aan het Biosintrum in de jaren 2016-2019 gezet en welke externe partijen zijn hierover geraadpleegd? Zijn externe deskundigen ingezet? Welke offertes lagen op tafel voordat werd besloten niet bij een bank te lenen?	• Als het gaat om de contacten met banken over een bancaire lening is uiteenlopende toelichting ontvangen van betrokkenen. Sommige betrokkenen geven aan dat een paar banken zijn gepolst en andere betrokkenen geven aan dat een bancaire lening nooit een serieuze optie is geweest. • Het beeld is dat uiteindelijk van geen enkele bank een concrete offerte is ontvangen. Onduidelijk is of de gemeente bij één of enkele banken wel om een offerte heeft gevraagd of dat het in de contacten met banken is gebleven bij het polsen van eventuele belangstelling.

6.2 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'uitvoering' (blok II)

De hiervoor weergegeven toelichting op de uitvoering van het project, in combinatie met gericht navragen bij een ambtelijke betrokkene, vormt de basis voor de navolgende beantwoording van de door de RKC Ooststellingwerf geformuleerde onderzoeksvragen op dit vlak:

Tabel 6.2

II. Deelvragen over de **uitvoering van het project**	
• Wie was bij de gemeente gedurende het moment van goedkeuring door de raad in september 2016 tot december 2019 verantwoordelijk	• Bestuurlijk verantwoordelijk voor het project Biosintrum is in de aangegeven periode aanvankelijk (tot het nieuwe college aantreed in 2018) de burgemeester als portefeuillehouder en daarna de wethouder Duurzaamheid als portefeuillehouder. In de eerste periode van het nieuwe

voor de uitvoering van het project? Hoe stak de projectorganisatie in elkaar en hoe was de projectcontrol en –boekhouding belegd? Welke mandaten zijn intern vastgelegd om de uitvoering ter hand te nemen?	college blijft de toenmalige portefeuillehouder, mede vanwege zijn intensieve betrokkenheid bij het project daarvoor, woordvoerder over het project in overleggen met de raad. Dit verandert begin 2020, mede als gevolg van de door de raad aangenomen motie van treurnis. • Ambtelijk trekker is de programmamanager Biobased en projectleider Biosintrum (van juli 2010 tot medio 2019). De projectleider viel aanvankelijk hiërarchisch onder de manager Ruimte en Samenleving, maar had ook een directe werkrelatie met de bestuurlijke verantwoordelijke en de gemeentesecretaris, waarna is besloten dat hij daarna direct onder de gemeentesecretaris valt. Begin 2020 start een tweede projectteam, gericht op beantwoording van raadsvragen en het opstellen van een procesvoorstel, onder leiding van de teamleider Bedrijfsvoering. Vanaf 2020 is er voor het dossier Biosintrum aan de zijde van de gemeente een externe projectleider ingehuurd. • De projectorganisatie is hiervoor uitgebreid toegelicht, waarbij is geconstateerd, mede op basis van diverse gesprekken, dat het ambtelijke projectteam geen formele status had en de leden van het projectteam (buiten de ambtelijke trekker) maar partieel betrokken waren bij het Biosintrum (c.q. alleen op hun eigen vakgebied) en dus geen goed overzicht hadden over het project als geheel. • Voor het project Biosintrum is een aparte projectadministratie ingericht. Interne kosten (uren) zijn niet toegerekend aan het project. • In het door de gemeentelijke organisatie aangeleverde Biosintrum-dossier zijn geen mandaatbesluiten aangetroffen. In antwoord op raadsvragen in de raadscommissie Ruimte van mei 2020 geeft het college aan dat er geen afzonderlijk mandaat rond het Biosintrum is verstrekt. De mandaten om (te besluiten) verplichtingen aan te gaan zijn opgenomen in de ‘Regeling mandaat, machtiging en volmacht gemeente Ooststellingwerf 2017’ (betreffende bevoegdheden van college, burgemeester, gemeentesecretaris, heffingsambtenaar en invorderingsambtenaar).
• Hoe zijn de interne en externe kosten in de jaren 2016 – 2020 in de boekhouding van de gemeente verwerkt? Welke bedragen zijn overgemaakt aan exter-	• In het document ‘Nadere toelichting Biosintrum 5’ (d.d. 7 februari 2020, onderdeel van nummer 495 ingekomen stukken voor de raad) wordt toelichting gegeven op in februari 2018 opgestelde ambtelijke werkbegroting, ook in relatie tot de stichtingskostenraming die in 2017 door een derde partij is opgesteld.

ne partijen en wat is op de balans geactiveerd en nog niet in de begroting opgenomen?	• Op basis van de stichtingskostenraming heeft de raad het investeringskrediet beschikbaar gesteld (november 2017. • In de loop van 2020, bij het opstellen van de jaarstukken 2019, is gebleken dat een aantal posten abusievelijk niet op het investeringskrediet van het Biosintrum zijn geboekt. Deze posten zijn bij het opmaken van de jaarrekening gecorrigeerd. Het gaat hierbij totaal om een extra kostenpost van circa €100.000,- die ten laste van het investeringskrediet moet komen. De consequenties daarvan verwerkt de gemeente in de uit te werken scenario's. • In paragraaf 3.1 is in tabel 3.3 een gedetailleerd overzicht opgenomen van de uitgaven tot april 2020 op het project Biosintrum.
• Welke interne rapportages over de voortgang en de financiële gang van zaken heeft het college gekregen? Hoe heeft het college hiermee gestuurd?	• Op basis van een toelichting vanuit de ambtelijke organisatie, gaan de onderzoekers ervan uit dat de interne door het projectteam opgestelde rapportages door de projectleider zo nodig zijn besproken in de stuurgroep. Het is onbekend of deze interne rapportages al dan niet structureel zijn doorgekomen bij het (voltallige) college.
• Zijn bij de uitvoering van het project Biosintrum nieuwe risico's door de gemeente aangegaan of kosten gemaakt die in december 2020 niet aan de raad zijn medegedeeld?	• Het onderzoek richt zich primair op de periode tot het moment dat de raad de RKC Ooststellingwerf verzoekt onderzoek te doen naar het dossier-Biosintrum (juli 2020). • In februari 2020 is in de aan de raad verstuurde 'nadere toelichting Biosintrum' toelichting verstrekt op de kosten en risico's die dan in beeld zijn. In mei 2020 vraagt de raad het college toekomstscenario's voor het Biosintrum uit te werken. Voor zover de onderzoekers kunnen overzien, is er sindsdien door het college maandelijks toegelicht op de ontwikkelingen rondom het Biosintrum. Het ingezette traject gericht op uitwerking van toekomstscenario's heeft nog niet tot besluitvorming geleid, en daarmee samenhangende kosten en verplichtingen of anderszins risico's voor de gemeente. Bij mogelijke beslissingen die de gemeente kosten en/of risico's opleveren, bijvoorbeeld ten aanzien van het al dan niet leasen of kopen van de zonnepanelen op het dak van het Biosintrum, wordt de raad nauw betrokken.

6.3 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'informatievoorziening raad' (blok III)

De voorliggende toelichting op een aantal sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum resulteert in de volgende antwoorden op door de RKC Ooststellingwerf geformuleerde onderzoeksvragen.

Tabel 6.3

III. Deelvragen over de **informatievoorziening aan de raad**	
• Kan de informatie aan de raad in een tijdlijn worden gezet waarbij per gebeurtenis staat wanneer het college over die informatie beschikte? Kreeg de raad tijdig informatie? Neem hierbij ook de informeel en in werkvergaderingen verstrekte informatie en presentaties door externen mee.	• In hoofdstuk 5 is aan de hand van de belangrijke sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum toegelicht hoe college en raad tot besluitvorming zijn gekomen over met name benodigde investeringskredieten en de exploitatie van het Biosintrum. In combinatie met het eerder in hoofdstuk 3 gepresenteerde overzicht van de diverse raadsvoorstellen hierover, biedt dit inzicht in de wijze waarop de raad is betrokken bij de besluitvorming. • De vraag of de raad altijd tijdig relevante informatie ontving, is lastig volledig dekkend te beantwoorden. Geconstateerd kan worden dat door de ambtelijke projectleiding en de bestuurlijke verantwoordelijken op enige momenten is geworsteld met de vraag wanneer dreigende tegenvallers aan de raad gemeld moeten worden. Zie voor nadere toelichting navolgend.
• Heeft het college de raad informatie onthouden die voor het nemen van de beslissing toepasselijk was? Of heeft de raad informatie gekregen die achteraf onjuist was? Is dit door het college rechtgezet?	• Het beeld dat ontstaat is dat het college de raad op enkele momenten informatie verstrekt heeft die achteraf onjuist bleek. Dit betreft met name inschattingen over de exploitatie van het Biosintrum en de voor realisatie benodigde investeringen. • Het onderzoek vindt geen onderbouwing voor een conclusie dat het college de raad bewust informatie onthouden heeft die voor de besluitvorming door de raad belangrijk was. Wel biedt het procesverloop in combinatie met hierover met betrokkenen gevoerde gesprekken (zowel bestuurlijk als ambtelijk) aanknopingspunten te veronderstellen dat het college in de periode van medio 2016 tot eind 2019 op enkele momenten heeft gewacht met het delen met de raad van bijgestelde inzichten over met name exploitatie en omvang van benodigde investeringen in het Biosintrum. Gepoogd is om tegenvallers eerst op te vangen door elders op de begroting ruimte te vinden. Indien dit echt niet lukt, wordt de raad geïnformeerd over de tegenvallers. • Over de mate waarin banken serieus zijn gepolst over hun bereidheid om deel te nemen in de financiering van het Biosintrum, hebben de onderzoekers niet geheel gelijkluidende beelden ontvangen in gesprekken met betrokkenen. Sommige betrokkenen geven aan dat diverse banken zijn gepolst en andere betrokkenen geven aan dat een bancaire lening nooit een serieuze optie is geweest. Waar in 2016 in het raadsvoorstel nog werd uit-

	gegaan van € 1 miljoen bancaire lening, in lijn met het businessplan, wordt in 2017 uitgegaan van een gemeentelijke lening aan de stichting. Dit wordt niet toegelicht, mondeling en schriftelijk, als een tegenvaller maar als iets dat voor alle betrokkenen gunstiger is (lagere lasten voor de stichting, meer controle voor de gemeente, in het geval de stichting failliet gaat lekt geen geld weg naar de bank, enzovoort). • Het college heeft voor het procesverloop, waarin niet altijd juiste en tijdige informatie is verschaft excuses aangeboden aan de raad en ook actie ondernomen om de informatievoorziening te verbeteren (vanaf begin 2020 wordt de raad maandelijks geïnformeerd over de stand van zaken rondom Biosintrum). Met het in de raad van 25 februari 2020 aangenomen projectplan hebben raad en college een gezamenlijke route gevonden om het dossier-Biosintrum weer positief op te pakken.
• Is alle vertrouwelijke informatie die de raad had moeten weten voor een besluit op adequate wijze met de raad gedeeld?	• Op enkele momenten heeft het college de raad in een besloten vergadering bijgepraat over de ontwikkelingen rondom het Biosintrum. Dit betreft onder meer de relatie tussen gemeente enerzijds en Ecomunitypark Ontwikkeling BV anderzijds omdat in deze relatie in enige mate sprake is van onderhandelingssituaties waarbij volledige openheid het proces kan frustreren.

6.4 Antwoorden op onderzoeksvragen over 'rolopvatting raad' (blok IV)

De hiervoor weergegeven toelichting op een aantal sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum resulteert in de volgende antwoorden op door de RKC Ooststellingwerf geformuleerde onderzoeksvragen over de taakopvatting van de raad.

Tabel 6.4

IV. Deelvragen over de **taakopvatting van de raad**	
• Heeft de raad bij de verschillende besluiten zijn kaderstellende en daarna controlerende rol uitgevoerd?	• Beleidsmatige kaderstelling over de biobased ambities van de gemeente heeft door de raad plaatsgevonden met name in februari 2016 (met de vaststelling van de beleidsvisie Biobased Economy) en in september 2016 (gelijktijdig met de vaststelling van het uitvoeringsprogramma Biobased Economy). In minder dan een jaar wordt zo voor zowel de biobased ambities 'breed' als voor de ambities toegespitst op het Biosintrum van de raad gevraagd om in te stemmen met de plannen van het college. • Toegespitst op het project Biosintrum (eerst Ecomunity Center geheten) vindt eerste besluitvorming door de raad plaats in september 2016. Geconstateerd kan wor-

	den dat met betrekking tot het project Biosintrum niet is gekozen voor een gefaseerde besluitvorming door de raad. September 2016 wordt de raad gevraagd in één raadsvergadering in te stemmen met (1) het businessplan Ecomunity Center, (2) een investeringskrediet en (3) een concept Akte van Oprichting voor de stichting Biosintrum. Er is niet voor gekozen om als college eerst de financiële randvoorwaarden met de raad te bespreken en daar 'akkoord op te krijgen', en daarna binnen deze kaders te komen tot één (of meer) planuitwerkingen. • De raad wordt september 2016 gevraagd in te stemmen met het raadsvoorstel voor beschikbaar stellen van een krediet en vaststellen van het businessplan terwijl enkele relevante fiscale en juridische aspecten nog niet volledig zijn uitgewerkt en/of tot een waardering van de Belastingdienst hebben geleid. Wel heeft het college extern juridisch advies ingewonnen over onder meer btw en Vpb, en de adviezen gedeeld met de raad, maar deze adviezen lieten nog ruimte voor ongunstige besluitvorming t.z.t. door de Belastingdienst. • Het college heeft de raad geen scenario's voorgelegd bij de van de raad gevraagde besluitvorming over investeringsomvang en exploitatie. Deze keuze beperkt de kaderstelling van de raad op dit punt tot het akkoord gaan met het ingediende plan, eventueel na aanpassing via bijvoorbeeld moties vanuit de raad, of niet. • De raad heeft op diverse momenten een groot aantal kritische vragen heeft gesteld aan het college over zowel oplopende investeringskosten, als te rooskleurig ervaren prognoses over de exploitatie en ook andere aspecten (waaronder de juridische optuiging van de stichting, met wat de raad betreft bij voorkeur een RvT). Het beeld is dat enkele fracties in de periode 2016 t/m 2017 weinig vragen stelden bij de door het college voorgelegde besluitvormingsdocumenten en andere meer en ook fundamentele vragen stelden. Op één fractie na heeft dat in deze periode niet geleid tot het tegen een collegevoorstel over het Biosintrum te stemmen. Zeker met de kennis van nu, maar gelet op de aanwezige rafelranden (financieel en juridisch) die kleefden aan de in deze periode opgestelde businessplannen, waarbij met name relevante kostenposten laag werden geraamd, was het passend geweest als meerdere fracties de aanwezige twijfels en kritische kanttekeningen hadden omgezet in een

	pleidooi voor uitstel van besluitvorming of, indien dat niet mogelijk zou zijn, een tegenstem.
• Hoe volgde de raad uitvoering van het project in de jaren na het besluit? Stelde de raad proactief vragen of reactief?	• Het beeld is dat de raad met name reageert op door het college voorgelegde documenten. Op enkele momenten stellen raadsleden vragen over de voortgang van het Biosintrum-project bij reguliere overleggen over gemeentelijke begrotingen of jaardocumenten.
• Hoe waren de debatten tussen raad en college tussen 2016 en 2020 in aantal, in lengte en intensiteit in het licht van de controlerende en kaderstellende taken van de raad?	• Op de hiervoor beschreven sleutelmomenten in de besluitvorming over het Biosintrum is er uitgebreid en op bepaalde momenten heftig gedebatteerd. • Op deze momenten is gebleken dat de raadsfracties de ambities van de gemeente met het Biosintrum onderschrijven, wat er aan kan hebben bijgedragen dat ook aanwezige vragen en kritische kanttekeningen bij ingediende voorstellen niet zijn omgezet in het verwerpen van deze voorstellen. Door het college gedane toezeggingen spelen op enkele momenten hierbij nadrukkelijk ook een rol.
• Hoe was de taakopvatting van de raad, de voorzitter van de raad, de portefeuillehouder(s) en het college gedurende de onderzoeksperiode?	• Geconstateerd kan worden dat de raad aanvankelijk vooral positief en meegaand was in de door het college voorgelegde voorstellen voor het Biosintrum, maar dat dit na de tegenvallers eind 2019 ten aanzien van het benodigde investeringskrediet omslaat in een wat kritischer houding bij diverse fracties. Per saldo blijft ook daarna voor de meeste fracties gelden dat zij het project Biosintrum op zich positief waarderen en dus geneigd zijn om vooral mee te denken met het college hoe dit project haalbaar gemaakt kan worden. • Geconstateerd kan worden dat de raad met het in februari 2020 opgestelde en aangenomen projectplan in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende rol beter in te vullen. Het projectplan kent een gefaseerde opzet, waarbij vanuit een analyse van de huidige situatie en een inventarisatie van relevante uitgangspunten daarop te baseren oplossingsscenario's worden ontwikkeld, waarbij de raad ook tussentijds een rol heeft. Een dergelijke gefaseerde aanpak had ook meerwaarde kunnen hebben, voor de kwaliteit van de kaderstelling door de raad, bij de uiteindelijke vaststelling door de raad van het businessplan in 2016. • Het gegeven dat de portefeuillehouder binnen het college voor het Biosintrum, tot de nieuwe raad aantreedt in 2018, tevens voorzitter is van de raad, heeft niet geresulteerd in vragen over een mogelijk 'pettenprobleem'. In bepaalde overleggen lijkt het onhandig, voor zowel de

	portefeuillehouder die tevens raadsvoorzitter is als voor raadsleden, dat sprake is van een combinatie van rollen, maar het heeft voor zover de onderzoekers hebben waargenomen niet tot discussies geleid over deze combinatie van rollen.
• Welke invloed had de wisseling van raadsleden en de nieuwe coalitie na de verkiezingen in 2018 op de standpunten over en aanpak van het project?	• Circa een derde deel van de in 2018 geïnstalleerde raad was nieuw in de raad. Er was voor het Biosintrum geen overdrachtsdossier, waardoor een aanzienlijk deel van de raad zich anderszins moest inwerken in dit dossier. Anderzijds zijn er ook diverse raadsleden die zowel in de 'oude' raadsperiode als de nieuwe het woord voerden op dit dossier. • De nieuwe raad heeft verder geen traceerbare invloed op de wijze waarop de raad tegen het dossier Biosintrum aankijkt. Dat de raad vanaf maart 2018 kritischer is over het project, kan niet los gezien worden van de tegenvallers die vanaf dat moment ontstonden (met naast overschrijdingen van de geraamde investeringsomvang ook een sterke verslechtering van de exploitatie).

Bijlage I: overzicht gesprekspartners

Ten behoeve van het voorliggende onderzoek zijn gesprekken gevoerd met bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen vanuit de gemeente en met externe betrokkenen.

Betrokkenen vanuit de gemeente Ooststellingwerf:

- Ambtelijk betrokkenen vanuit gemeente Ooststellingwerf en door de gemeente extern ingehuurde ondersteuning:
  - Voormalig programmamanager Biobased economy en projectleider Biosintrum.
  - senior bouwproces manager .
  - senior adviseur Planning & Control.
  - juridisch medewerker
  - financieel medewerker.
  - projectleider Biosintrum.
  - gemeentesecretaris/algemeen directeur.
  - voormalige gemeentesecretaris/algemeen directeur.
  - voormalig teamleider Bedrijfsvoering.
  - adviseur Innovatie en Economie van februari 2014 tot juli 2016.
  - voormalig manager Ruimte en Samenleving van augustus 2009 tot juni 2018.
- Bestuurlijk betrokkenen vanuit gemeente Ooststellingwerf
  - Voormalig burgemeester
  - portefeuillehouder
  - wethouder in periode 2015-2016 en daarvoor raadslid vanaf 2008.
  - voorzitter van Raad van Bestuur van Stenden Hogeschool van 2011 tot aan fusie met NHL in 2017.
  - voorzitter CvB en vestigingsdirecteur Drachten van ROC Friese Poort.

Externe betrokkenen:

- Vertegenwoordigers namens Stichting Biosintrum
  - voorzitter.
  - directeur.
- Zwart Beheer en Ecomunitypark Ontwikkeling BV.
- adviseur betrokken bij voorbereiding Biosintrum.

Daarnaast heeft een informele sessie plaatsgevonden met raadsleden op 10 juni 2021. Aan deze sessie hebben raadsleden deelgenomen vanuit de fracties van PvdA, VVD, Stellingwerf Plus, Fractie Ter Heide, GroenLinks, D66, Wij Lokaal, CDA en Ooststellingwerfs Belang.

Bijlage II: bronnen en literatuur

Voor het voorliggende onderzoek is met medewerking van de gemeente Ooststellingwerf een groot aantal documenten ontvangen, die met name voor de jaren 2016 tot en met 2020 inzicht bieden in de procesgang rondom het Biosintrum. In combinatie met door de onderzoekers geïnventariseerde aanvullende documenten komt het aantal beschouwde documenten uit op meer dan 500.

Vanwege het grote aantal documenten dat beschouwd is, wordt navolgend volstaan met een niet uitputtend overzicht van bronnen met als selectiecriterium dat zij ofwel in de hoofdtekst worden aangehaald ofwel anderszins van belang zijn gebleken bij de uitgevoerde inventarisaties en beschouwingen. Deze documenten worden weergegeven in chronologische volgorde:

- Gemeente Ooststellingwerf i.s.m. Stenden Hogeschool, Nordwin College, Hogeschool Van Hall Larenstein en Ecomunitypark BV, *Biobase Zuidoost-Fryslân, coöperatie voor langjarige samenwerking voor de biobased economy, projectvoorstel*, 12 september 2013.
- Gemeente Ooststellingwerf, brief van burgemeester en gemeentesecretaris aan Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân, onderwerp: 'Projectvoorstel BioBase', 12 september 2013.
- Gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel met onderwerp 'Vaststellen bestemmingsplan Oosterwolde – Ecomunitypark', t.b.v. raadsvergadering d.d. 18 november 2014.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Beleidsstrategie Biobased Economy Ooststellingwerf, Nota van Uitgangspunten*, definitief concept, versie 1.4, 20 september 2015.
- Gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel, onderwerp: *Vaststellen Nota van Uitgangspunten beleidsstrategie biobased economy Ooststellingwerf*, 16 oktober 2015 (vastgesteld in raadsvergadering van 17 november 2015).
- Caraad Belastingadviseurs, Brief aan gemeente Ooststellingwerf, onderwerp: '*Stichting BioBase Center, btw-advisering'*, 12 januari 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, Presentatie ambtelijk projectleider Biosintrum in bijeenkomst met raad, 12 januari 2016.
- Caraad Belastingadviseurs, Brief aan gemeente Ooststellingwerf, onderwerp: '*Beoordeling belastingplicht vennootschapsbelasting Stichting BioBase*', 22 februari 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Beleidsvisie Biobased Economy Ooststellingwerf*, februari 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Ecomunity Center, een langjarige samenwerking voor de Biobased Economy, Businessplan*, 23 februari 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, ambtelijk Advies aan burgemeester en wethouders, onderwerp: '*Businessplan Ecomunitycenter*', 8 mei 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, ambtelijk Advies aan burgemeester en wethouders, onderwerp: '*Het uitvoeringsprogramma biobased economy Ooststellingwerf*', 16 augustus 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Uitvoeringsprogramma Biobased Economy 2016-2020*, 19 augustus 2016.
- Nysingh Advocaten & Notarissen, Memorandum aan gemeente Ooststellingwerf t.a.v. ambtelijk projectleider, betreft: '*Ooststellingwerf/advies Ecomunitycenter*', 16 september 2016.

- Gemeente Ooststellingwerf, Memo college van B&W aan raad, onderwerp: '*Advisering inzake staatssteun Ecomunitycenter*', 20 september 2016.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Raadsvoorstel 'Businessplan Ecomunity Center'*, aangenomen door raad d.d. 27 september 2016.
- Caraad Belastingadviseurs, brief aan Belastingdienst Noord/kantoor Groningen, betreft: '*Gemeente Ooststellingwerf; Kenniscentrum Biobased Economy'*, september 2016.
- Ruiter Architects, *Presentatie voor raadscommissie Ruimte* d.d. 31 januari 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Presentatie ambtelijk projectleider Biosintrum voor raadscommissie Ruimte* d.d. 31 januari 2017.
- Trip Advocaten & Notarissen, Akte *van oprichting, betreft: Stichting Biosintrum*, 20 juli 2017 (concept).
- Gemeente Ooststellingwerf, Memo college aan raad, onderwerp: *Herziening financiële opzet businessplan Biosintrum*, 19 september 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, ambtelijk Advies aan burgemeester en wethouders, onderwerp: '*Akte van oprichting stichting Biosintrum / verhoging budget*', 14 augustus 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel gemeente Ooststellingwerf, onderwerp: 'Akte van oprichting stichting Biosintrum / Verhoging budget', aangenomen in raadsvergadering van 17 oktober 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, e-mailbericht van ambtelijk projectleider Biosintrum aan gemeentesecretaris, onderwerp: '*Enige zorgpunten*', 5 oktober 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Raadsvoorstel 'Akte van oprichting Stichting Biosintrum / verhoging budget'*, aangenomen door raad d.d. 17 oktober 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, Zwart Beheer en Ecomunity Ontwikkeling BV, Samenwerkingsovereenkomst, getekend oktober/november 2017.
- Trip Advocaten & Notarissen, Notitie inzake Stichting Biosintrum, gericht aan ambtelijk projectleider Biosintrum, 4 december 2017.
- Gemeente Ooststellingwerf, Memo van college van B&W voor raad, Onderwerp: '*Memo n.a.v. vragen lening Biosintrum RC Ruimte d.d. 19 november 2019'*, 25 november 2019.
- Gemeente Ooststellingwerf, Raadsvoorstel 'Verstrekken lening stichting Biosintrum', 2019, besproken raadscommissie van 19 november 2019 en raadsvergadering van 14 januari 2020.
- Stichting Biosintrum, brief van voorzitter namens bestuur en directie van stichting, *Brief aan college van B&W van de gemeente Ooststellingwerf*, 29 januari 2020.
- Gemeente Ooststellingwerf, *Nadere toelichting Biosintrum 5*, 7 februari 2020.
- Gemeente Ooststellingwerf, financieel consulent, '*Onderzoeksopdracht Biosintrum*', 28 april 2020.

Bijlage III: overzicht technische vragen september 2016

27 september 2016

Ter voorbereiding op de raadsvergadering van 27 september 2016 waarin het businessplan door de raad wordt vastgesteld en de raad het gevraagde investeringskrediet van € 1 miljoen beschikbaar stelt, zijn door diverse fracties 'technische' vragen gesteld. Deze vragen kenden de volgende focus[42]:

Vragen over het **businessplan**:

Vragen raadsfracties over businessplan	**Antwoorden** van college van B&W
CDA: Inkomsten zijn ruim gerekend.	Het hele businessplan is conservatief geraamd. Zowel aan de lasten- als aan de batenkant. Nu blijkt al het gerekende rentepercentage voor de bancaire lening van 3,5% lager uit te vallen (om en nabij 2%), wat een lastenverlaging oplevert van € 15.000. Daarnaast zal het een autarkisch gebouw worden en zijn er geen energielasten te verwachten. Tot slot hebben er meer bedrijven een contract getekend dan geraamd, dus die inkomsten vallen hoger uit, willen meer onderwijsinstellingen meedoen dan geraamd en is de bedrijfsbijdrage van bedrijven op het park heel laag ingezet voor de komende jaren.
PvdA: Zijn er geen twijfels meer bij de onderwijsinstellingen? Zijn alle handtekeningen binnen?	Op het moment van schrijven hebben vier onderwijsinstellingen getekend en bespreekt de vijfde onderwijsinstelling het in week 36 in hun CvB. Daarnaast hebben inmiddels ROC Friese Poort, de Hanzehogeschool en University Campus Friesland aangegeven te willen participeren. (..)
PvdA: Is de subsidietoezegging van de provincie binnen voor de besluitvorming in de raad?	Op 23 september vindt er een gesprek plaats met de gedeputeerde om te kijken of het lukt om een intentie tot subsidieverstrekking voor de raadsvergadering af te geven. De provincie staat positief in dit project, met name omdat het niet eerder is voorgekomen dat onderwijsinstellingen financieel bijdragen in projecten als deze. Daarbij moet wel gezegd worden dat de provincie eerst kijkt wat de gemeente doet.
PvdA: Voor het realiseren van de doelstellingen is het noodzakelijk dat zich voldoende bedrijven op het park gaan vestigen. Hierover zijn in het	Het laten draaien van dit gebouw is niet of nauwelijks afhankelijk van de vestiging van bedrijven op het Ecomunitypark. Dat zou het ook niet moeten zijn aangezien het een gebouw en concept betreft voor alle bedrijven, onderwijsinstellingen en verenigingen binnen en buiten onze gemeente. (..) Het is ook

[42] Navolgend is geen uitputtende opsomming opgenomen van alle gestelde technische vragen. Het betreft technische vragen waarvan de antwoorden zijn gevoegd bij de stukken voor de raadsvergadering van 27 september 2016, met focus op Akte van Oprichting en concept-Businessplan. De voor het onderzoek meest relevante vragen zijn weergegeven.

verleden verwachtingen uitgesproken en er zijn vertrouwelijk ook namen genoemd. (..) Hoe is het huidige beeld?	niet onze taak als gemeente om het Ecomunitypark vol bedrijven te krijgen. Het huidige beeld is dat er vooral veel partijen zijn die willen huren, gesprekken over het bouwen van een bedrijfsverzamelgebouw vinden op dit moment vooral plaats. (…) Als gemeente zijn wij niet bij deze gesprekken betrokken.
PvdA: Hoe zit het juridisch met de aansprakelijkheid indien er exploitatietekorten ontstaan? (…)	Dan valt de stichting terug op de oprichtende partijen, zijnde de gemeente en Ecomunitypark BV. Deze dienen een exploitatietekort aan te vullen[43]. Hoewel we met de getekende overeenkomsten geen tekort verwachten. (…)
PvdA: Is de financiering van de af te sluiten lening van € 1 miljoen al volledig rond en zo ja, kan de raad dan kennisnemen van de voorwaarden waaronder die lening is aangegaan?	Op het moment van schrijven (is de financiering) nog niet volledig rond, wij zullen u zodra er meer bekend is mondeling bijpraten in de raadscommissie of raadsvergadering.
PvdA: De realiteitszin van de uitsplitsing van de benodigde € 3 miljoen is voor de PvdA lastig te beoordelen. Er wordt aangegeven dat deze € 3 miljoen taakstellend is. Wat gebeurt er als de bouw uiteindelijk toch duurder uitvalt? Zijn hier afspraken over gemaakt?	Aangezien de gemeente de taak op zich neemt om het gebouw te realiseren, heeft zij ook sturing op kosten. (…). We verwachten niet dat de bouwkosten hoger uitvallen, ook deze zijn conservatief geraamd op basis van NEN-normen. Tot slot is een post onvoorzien opgenomen van 4 procent van de totale kosten. In het allerzwartste scenario en als de kosten hoger uitvallen, zal de gemeente hierin een extra bijdrage moeten doen.
PvdA: Er wordt uitgegaan van een rente van 3,5%. Dat is een hoger percentage dan in de markt gebruikelijk. Betekent dit dat er nog een lager percentage uit de bus kan komen of wil de bank gezien de risico's die ze lopen alleen financieren met een rente van 3,5%?	Het businessplan is conservatief opgesteld en er is bewust gekozen om niet uit te gaan van een heel (… laag?) rentepercentage. De indicaties van de banken is dat dit percentage uiteindelijk rond de 2% of lager ligt. Wat zal inhouden dat er ongeveer € 15.000 overblijft, omdat rente en aflossing lager uitvalt.
PvdA: Het aantal bedrijven dat uiteindelijk een pakket A of B gaat afnemen wordt geschat op 15. De PvdA vindt dit te vaag. Van hoeveel bedrijven is het op 27 september a.s. zeker dat zij meedoen?	Op dit moment hebben al 10 bedrijven getekend. Zoals in het businessplan te lezen, is er een conservatieve schatting gemaakt van het aantal afnemers van de pakketten. Namelijk 5 bedrijven die pakket A afnemen en 3 die pakket B afnemen, met een totale inkomstenraming van € 35.500. De nu reeds 10 contractueel vastgelegde bedrijven zorgen voor inkomsten van € 35.000. Daarnaast zijn er nog 5

[43] Zoals de onderzoekers het beoordelen, hebben de oprichters deze verplichting formeel juridisch niet.

	die toegezegd hebben en naar verwachting vóór 27 september tekenen. Daarmee komen de inkomsten op € 52.500 (…).
PvdA: hoe reëel zijn de geraamde opbrengsten voor verhuur van vergader- en congresruimte? Met de loop der jaren wordt deze opbrengst steeds hoger ingeschat. Dat geldt ook voor de bedrijfsbijdragen voor het gebruik van faciliteiten. Heeft dit te maken met de verwachting dat zich in de loop der jaren meer bedrijven op het terrein gaan vestigen?	De pakketten zijn voor bedrijven die niet gevestigd zijn op het park. Op het park geldt dat wanneer men zich daar vestigt standaard een afdracht aan het Ecomunitycenter dient te worden gedaan. Met de bedrijfsbijdragen voor gebruik van faciliteiten wordt gedoeld op de huidige en toekomstige bedrijven die zich op het park vestigen. Daarbij wordt conservatief geraamd, namelijk dat er pas in 2020 een tweede bedrijf is gevestigd (daardoor stijgt het bedrag van nu € 3.000 vanwege ECOstyle naar € 6.000. In 2022 vestigt zich een derde bedrijf, daarom stijgt het bedrag naar € 9.000 enzovoort. Voor wat betreft de post verhuur vergader- en congresruimte gaat het om losse verhuur (…). Daar komt overheen de catering tegen een kostprijs-plus-tarief. Veel bedrijven nemen nu pakket A af en hebben al te kennen gegeven los de congresruimte te willen gebruiken. Daarnaast geldt dat ook voor diverse organisaties en verenigingen die geen pakket afnemen. (…)
PvdA: Welke voorwaarden stelt de provincie aan de subsidieverstrekking van € 1 miljoen?	Dat er een goed businessplan onder het geheel ligt.
PvdA: Het gebouw wordt na de realisatie overgedragen aan de stichting. Hoe zit het dan voor de realisatie met de eigendomssituatie, verantwoordelijkheden, de verzekeringstechnische kant van de zaak, enzovoort? Is het in dat kader dan niet veel logischer om de grond al voor de bouw aan de stichting over te dragen?	De verantwoordelijkheid van de realisatie van het gebouw ligt bij de gemeente en dit is niet anders dan bij eerdere gebouwen en constructies die wij hebben gerealiseerd of aan het realiseren zijn (Bosbergtoren, IKC, MFA, et cetera). Het is niet logisch om de grond vooraf aan de stichting over te dragen. Dan is er een stichting die een gebouw beheert dat er nog niet is en wij als gemeente moeten dan met de stichting onderhandelen over de grond.
Ooststellingwerf Belang: In hoeverre is het restaurant in staat voldoende te faciliteren? In schets is een maximale bezetting van rond 50 personen mogelijk, volstaat dit?	Naar verwachting volstaat dit en is het aantal m^2 een reële inschatting van wat nodig is. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat dit een schetsontwerp is wat een indicatie weergeeft. In het proces van realisatie wordt dit schetsontwerp nader uitgewerkt tot voorontwerp, naar ontwerp naar definitief ontwerp. Daarbij kan het zijn dat er voor een andere meer optimale indeling wordt gekozen.

Vragen over het **belastingzaken**, onder meer gericht op btw en vennootschapsbelasting:

Vragen raadsfracties over belastingaspecten	**Antwoorden** van college van B&W
CDA: Wanneer kunnen we een antwoord verwachten van de Belastingdienst?	Dat kan nog wel 6-8 maanden duren.
CDA: Kan de uitspraak van de Belastingdienst gevolgen hebben voor het businessplan en zo ja, welke?	In het geval van niet aftrekbaarheid van BTW (hoewel die kans klein is), komt over de bouwsom nog een % btw en daarmee valt het bouwen van het gebouw hoger uit. In dit geval 21% over een aanneemsom van € 1,4 miljoen. Aangezien de gemeente bouwt is de investering van de bouw aftrekbaar. Voor wat betreft de Vpb geldt 20% belasting op de eerste € 200.000 “winst”. De stichting zal derhalve over zijn inkomsten belasting moeten afdragen.
CDA: Hierbij moet worden opgemerkt dat de btw-aspecten van de ontwikkeling, realisatie en beheer van het gebouw door de stichting en de verhuur aan onderwijs gerelateerde partijen door een stichting nog nader worden geanalyseerd en worden verwerkt in de definitieve versie van het Businessplan. Hoe moet dit door de raad worden beoordeeld?	Deze aspecten zijn al verwerkt in het businessplan. In de versie voor de versie die aan uw raad voor ligt zaten nog geen fiscale aspecten en was niet geraamd of bedragen exclusief of inclusief btw waren.
PvdA: Is er voor 27 september duidelijkheid over alle btw en Vpb-aspecten? In de ogen van de PvdA is het voor besluitvorming een vereiste dat dit het geval is. Met name het advies over de Vpb ademt een sfeer van “als dit, dan…”. Is het college er bij het opmaken van de stukken van uitgegaan dat er geen Vpb betaald hoeft te worden? (..)	Voor de belastingaspecten is contact gezocht met de fiscus en tevens zal een brief verzonden worden aan de fiscus met het standpunt van onze belastingadviseurs. Het kan circa 6 maanden duren voordat er definitief antwoord is van de fiscus. De indicatie van de adviseurs is dat alle btw aftrekbaar is. Daarnaast zijn alle prijzen voor bedrijfsleven en onderwijs exclusief btw en ook als zodanig contractueel vastgelegd. Voor wat betreft de Vpb is dit vooral van belang voor de stichting indien deze “winst” maakt moet daarover een percentage (20% voor de eerste € 200.000) afgedragen worden aan de belasting. Dat zou betekenen dat een deel van de inkomsten niet aangewend kunnen worden voor projecten tussen onderwijs en bedrijfsleven, maar deels aan de belasting afgedragen worden. Voor de realisatie van het gebouw an sich zijn de belastingtechnische aspecten Vpb niet van belang. De stichting zal pas omstreeks 2018 opgericht worden (…).
PvdA: Zijn de scholen en	Zij waren vanaf het begin op de hoogte dat alle bedragen

bedrijven die gaan participeren inmiddels op de hoogte van het feit dat de door hen te betalen bedragen zullen worden verhoogd met 21% btw? Levert dat voor die bedrijven nog problemen op of kunnen zij die btw weer in aftrek brengen?	exclusief btw zijn. In de contracten die getekend zijn staan alle bedragen ook exclusief btw. In alle gehouden presentaties is ook altijd gesproken over exclusief btw. Of bedrijven dit zelf weer in aftrek kunnen brengen, is aan hen, niet aan ons.

Vragen over op te richten stichting en conceptversie **Akte van Oprichting**:

Vragen raadsfracties over businessplan en concept-Akte van Oprichting	**Antwoorden** van college van B&W
CDA: (over artikel 3.1 concept-Oprichtingsakte) Het lijkt wel of dit artikel niet in overeenstemming is met blz. 7 van het Businessplan.	Onze insteek is te werken met een Raad van Toezicht, zoals beschreven in het Businessplan. Conform artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet leggen we de conceptakte van oprichting aan uw raad voor, voor zienswijzen. Indien u kiest te werken met een Raad van Toezicht nemen we dit mee, indien u dit niet wenselijk acht nemen we dit niet mee.
Pvda: Waarom richt de provincie die meebetaalt de stichting niet mee op en Ecomunity juist wel, terwijl die niet meebetaalt?	De provincie heeft in deze een faciliterende en stimulerende rol. Het is gebruikelijk dat zij niet in nieuwe rechtsentiteiten stappen. Stichting de Kanselarij is hiervan een voorbeeld. De provincie ondersteunt namelijk liever op deze manier en niet door in allerlei rechtsentiteiten en besturen te gaan zitten.
PvdA: Waarom wordt er in het midden gelaten of er al of niet een Raad van Toezicht komt? (…)	Onze insteek is om met een Raad van Toezicht te gaan werken. Dit staat ook (…) in het businessplan: “Binnen de stichting wordt een Raad van Toezicht geïnstalleerd die toeziet op het beleid van het bestuur van de stichting en de algemene gang van zaken in de stichting.” Deze moet onafhankelijk zijn en onafhankelijk kunnen handelen. (…)
Ooststellingswerfs Belang: Gesteld wordt dat de stichting bestuurd wordt door 3 leden (2x gemeente en 1x Ecomunitypark) die geen winstoogmerk hebben. Heeft Ecomunitypark geen winstoogmerk of	Ecomunitypark BV heeft een winstoogmerk. De op te richten stichting heeft geen winstoogmerk[44]. De drie bestuurders besturen derhalve een stichting zonder winstoogmerk.

[44] Het advies hierover van Caraad is laat zien dat ook een stichting die, volgens de oprichtingsakte en/of statuten geen winstoogmerk heeft, alsnog aangemerkt kan worden door de Belastingdienst als Vpb-plichtig. Dit is volgens Caraad het geval als door de stichting “jaarlijks overschotten worden behaald”.

worden hier specifiek de 2 leden van de gemeente bedoeld?	
Ooststellingwerfs Belang: Artikel 14 van Akte van oprichting geeft aan dat wordt verrekend bij een eventueel batig saldo in geval van ontbinding. Waarom niet een bepaling over ontbinding bij een negatief saldo?	Omdat wanneer er geen “baten” (zaken of rechten die te gelde kunnen worden gemaakt) aanwezig zijn, er geen verrekening hoeft plaats te vinden (..). Wanneer onverhoopt tijdens de vereffening de schulden de baten overtreffen, zal de stichting een faillissement moeten doorlopen. (..) Faillissement verloopt via de rechter en niet via de statuten omdat er dan een lijst komt van bevoorrechte en achtergestelde schuldeisers. Feitelijk kan de stichting dat niet zelf bepalen en ook niet afdwingen via de statuten.
Ooststellingwerfs Belang: Waarom is het niet duidelijk of er wel of geen Raad van Toezicht komt? Waar hangt dit vanaf?	De concept Akte van Oprichting ligt voor aan uw raad voor zienswijzen. Indien u van mening bent dat er een Raad van Toezichtmoet komen, dan komt er een Raad van Toezicht. Wij hebben dit in het midden gelaten, hoewel wij van mening zijn dat deze er hoort te komen.

***

RKC
Ooststellingwerf

Aan de Raad van de gemeente Ooststellingwerf

Betreft: beantwoording schriftelijke vragen Biosintrum

8 december 2021

Aan de gemeenteraad,

Met uw presidium op 16 november spraken we af dat uw raad vragen over het rapport van het onderzoek naar het Biosintrum schriftelijk konden stellen. Van twee fracties kregen we vragen die we hieronder beantwoorden.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie Ooststellingwerf,

Mw. T. Ruiter, voorzitter

Opmerking of vraag raadslid-ter Heide	Reactie RKC Ooststellingwerf
1 Het college heeft vanaf het begin een veel te rooskleurige voorstelling aan de raad gegeven.	Zowel met betrekking tot de exploitatie als de initiële investering kan worden geconstateerd dat de kosten zijn onderschat. Wat betreft de betrokkenheid van onderwijsinstellingen en bedrijfsleven bij het realiseren van het concept was de weergave correct. Er bleek duidelijk sprake van draagvlak en veel partijen participeren in het project.
2. Om dit project te romantiseren en de eerste kritische geluiden van een paar partijen weg te masseren zijn op het verzoek van het college de heer Zwart en de heer van de Berg ingeschakeld waarvan de heer Zwart meerdere malen. De bedrijven die zich willen vestigen op het terrein staan in de rij ook landelijke bedrijven, 700 nieuwe arbeidsplaatsen zijn zeker, stagiaires gaan zich hier vestigen, waardoor we geen krimpgemeente meer zullen zijn, de recreatie krijgt een enorme impuls omdat het Biosintrum een trekpleister word. En ga zo maar door.	Geconstateerd kan worden dat het aantal bedrijven dat zich op het bedrijvenpark heeft gevestigd aanzienlijk minder is dan waar men op had gehoopt. Dit heeft echter maar beperkt invloed op het realiseren en exploiteren van het Biosintrum omdat Zwart Beheer garant staat voor de verwachte bijdrage van de te vestigen bedrijven aan de exploitatie van het Biosintrum. Door omstandigheden is deze bijdrage tot op heden niet volledig geëffectueerd.
3 kritische geluiden vanuit de raad werden ook ingedamd door het college omdat daardoor	De raad heeft zich altijd openlijk kunnen uitspreken wat zij van het project vond. Daarbij was er het college, en in enige

negatieve publiciteit zou ontstaan met wellicht gevolgen voor de financiering.	mate ook de raad, veel aan gelegen om het project door te laten gaan en niet onnodig voor negatieve publiciteit te zorgen.
4. De garantie die de burgemeester gaf maakte ook indruk op de gemeenteraad.	Deze toezegging (dat er geen extra geld meer zou worden gevraagd) heeft in het najaar van 2017 mede bijgedragen aan het positieve besluit van de raad over het investeringsvoorstel van september 2017. Uiteindelijk bleek de inhoudelijke motivatie voor de meeste fracties zwaarder te wegen dan financiële aarzelingen.
5 financiering met een klein effect op de gemeente begroting, namelijk alleen ambtelijke uren tot 30 000 euro en het ter beschikking stellen van de werkgelegenheidsreserve waren ook erg geruststellend.	Voor het project Biosintrum is een aparte projectadministratie ingericht. Interne kosten (uren) zijn niet toegerekend aan het project.
5 natuurlijk had de raad moeten doorvragen en zaken verder moeten uitdiepen, maar de conclusie die de RKC op dit vlak trekt voelt niet goed en vind ik ieder geval niet toepasselijk op het optreden van een aantal raadsleden. die vanaf het begin zich volop in het dossier hebben verdiept.	Wat de RKC betreft is de in het rapport opgenomen weergave van hoe de raad heeft geacteerd adequaat. Waar raadsleden of raadsfracties duidelijk afweken van de raad als geheel, is dit opgemerkt. Voor kritische geluiden van de raad is nadrukkelijk aandacht in het rapport.
6.De exploitatie was, zo staat in de onderliggende stukken rond voor de eerste 5 jaar en Zwart Beheer BV nam ook een stuk risico op zich. 7.De uitwerking van deze afspraken heeft de raad nooit gezien, ook niet de latere bijstellingen, ondanks dat er keer op keer om is gevraagd. De raad is nooit op de hoogte gesteld van de afwijkende ontwikkelingen rondom het laboratorium en het restaurant en ook niet over de verslechterende verhouding tussen met name de burgemeester en de heer Zwart, dus ook niet van de daaruit voortvloeiende gevolgen.	De raad heeft september 2016 en oktober 2017 kennisgenomen van het businessplan respectievelijk het bijgestelde businessplan en de daarin opgenomen exploitatie. Daarna bleek in de loop van 2019 dat de stichting Biosintrum een ander en negatiever beeld had van de exploitatie. Tussentijds heeft het college de raad niet voorzien van aangepaste exploitatieramingen. Het college heeft telkens getracht om tegenvallers binnen de geraamde exploitatie op te vangen. Het college heeft op de bijgestelde plannen ten aanzien van de laboratoriumruimte en de exploitatie van het restaurant toegelicht met behulp van het aangepaste businessplan van eind 2017. Deze bijstellingen kregen weinig expliciete aandacht. In het raadsvoorstel dat op 17 oktober 2017 is aangenomen door de raad is wel expliciet aangegeven dat sprake was van een bijgesteld bouwontwerp. Over de persoonlijke verhoudingen tussen hoofdrolspelers aan de zijde van de gemeente en van Zwart Beheer is door het college niet toegelicht aan de raad, voor zover de RKC

	weet. Wel is de raadscommissie Planning & Control op 7 maart 2017 geïnformeerd dat de portefeuillehouder kennis had gemaakt met de heer Zwart.
8 de oprichting van de stichting is niet aan de raad gemeld en ook niet de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt. De later optredende tegenvallers zijn bewust veel te laat met de raad gedeeld door via ontschotting in het programma een oplossing te zoeken.	De stichting Biosintrum is op 16 juli 2018 opgericht. De RKC heeft niet scherp of dit is gemeld aan de raad. In de raadsvergadering van 17 oktober 2017 heeft het college de raad toegezegd dat er in de Akte van Oprichting aan bepaalde zaken aandacht zou worden besteed (o.a. een artikel betreffende vereffening). In de periode na oprichting van de stichting is de stichting regelmatig ter sprake gekomen in overleg met de raad. Geprobeerd is steeds tegenvallers binnen de geraamde exploitatie op te vangen. Pas nadat blijkt dat dit niet mogelijk is, wordt de raad geïnformeerd. De RKC heeft niet geconstateerd dat daarbij sprake is van bewust niet of te laat informeren.
9 De betrokken ambtenaar had veel te veel macht, waardoor in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling ontstond. Formeel is dit nooit besproken, maar in de wandelgangen des te meer.	De RKC ziet geen relatie tussen eventuele macht van de ambtelijke projectleider en de schijn van belangenverstrengeling. Het onderzoek heeft geen harde indicaties opgeleverd van belangenverstrengeling. Wel constateert de RKC dat de projectleider vrij solitair opereerde en uiteindelijk vooral contact onderhoudt met de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris.
10. De onduidelijkheid over wie de portefeuillehouder nu precies was heeft ook niet echt geholpen bij de communicatie tussen college en raad	De RKC heeft niet de indruk dat raadsleden dit als een majeur punt hebben ervaren. De portefeuilleverdeling was duidelijk. Wel bleef de voormalige portefeuillehouder enige tijd nog nauw betrokken bij het dossier vanwege zijn kennis van het complexe dossier.
11Het nog steeds niet opgelost zijn van het Btw probleem is na het lezen van dit rapport een nog groter raadsel geworden. Terugdenkend aan het afgelopen jaar is de handelswijze van het college haast lachwekkend te noemen.	De RKC heeft feitelijk weergegeven wanneer het BTW-vraagstuk is geagendeerd en dat er lange tijd geen actie op is ondernomen. Inmiddels ligt het ook al weer geruime tijd bij de Belastingdienst. De gemeente heeft weinig tot geen invloed op de planning van de Belastingdienst.

Vanuit de bovenstaande punten vind ik de conclusies mild. Kan de RKC zich dat voorstellen?	Elk raadslid is vanzelfsprekend vrij om tot een eigen waardering te komen van de door de RKC aangeboden feitenbasis
Wat is op het moment de juridische status van het conflict met Zwart Beheer b.v.?	De RKC heeft onderzoek uitgevoerd naar hoe het dossier zich heeft ontwikkeld, tot het moment waarop de raad aan de RKC vroeg onderzoek te doen naar het dossier. De huidige status van de relatie tussen gemeente en Zwart Beheer BV valt daarmee buiten de scope van het onderzoek.
Is het niet verstandig dat de raad zich gaat buigen over meer maatwerk bij mandateringen?	De RKC is voor voldoende checks en balances in de gemeentelijke organisatie en een zorgvuldige omgang met mandateringen. In het kader daarvan verdient het aanbeveling om te borgen dat er sprake is van een transparante toedeling van mandaten en dat daarvoor uniforme uitgangspunten worden gehanteerd. Binnen deze structuur en uniforme uitgangspunten kan dan eventueel bij zeer uitzonderlijke projecten of dossiers op onderbouwde en gemotiveerde wijze worden afgeweken van 'de regel'. In het door de gemeentelijke organisatie aangeleverde Biosintrum-dossier zijn geen mandaatbesluiten aangetroffen. In antwoord op raadsvragen in de raadscommissie Ruimte van mei 2020 geeft het college aan dat er geen afzonderlijk mandaat rond het Biosintrum is verstrekt.
Opmerking of vraag Wij Lokaal	**Reactie RKC Ooststellingwerf**
1. Het rapport is aangepast naar aanleiding van ambtelijk wederhoor. Om een compleet overzicht van het proces te krijgen heeft Wij Lokaal graag inzicht in het ambtelijk wederhoor en de op basis daarvan gedane aanpassingen. Wilt u dit wederhoor en de gedane aanpassingen (liefst voor behandeling)aan de fracties bekend stellen?	De ambtelijke wederhoor heeft geleid tot beperkte feitelijke bijstellingen in de Nota van Bevindingen, die geen effect hebben gehad op de voorlopige waarderingen van hoe de gemeentelijke organisatie heeft geacteerd op het dossier-Biosintrum. De Nota van Bevindingen krijgt pas definitieve status als de ambtelijke wederhoor is verwerkt en wordt na verwerking van de ambtelijke wederhoor voorgelegd aan het college voor bestuurlijk wederhoor. In rekenkameronderzoek is het gebruikelijk dat er transparantie is over het bestuurlijk wederhoor. Voor het ambtelijk wederhoor geldt dat dit integraal onderdeel vormt van het onderzoeksproces en dat het onderzoeksproces pas is afgerond na doorlopen en verwerken van het ambtelijk wederhoor. De RKC hanteert als lijn dat tussenrapportages en in die zin ook de concept-Nota van Bevindingen vóór ambtelijk wederhoor vertrouwelijk zijn.

2. Kunt u aangeven waarom de heer Van Esch, voormalig wethouder financiën en tijdelijk directeur Biosintrum niet als informatiebron is gebruikt over zijn verschillende rollen in het proces?	De RKC heeft drie gemeentebestuurders gesproken, waarbij de twee bestuurders die het Biosintrum in portefeuille hebben of hadden, en de voorzitter en directeur van Biosintrum. De voorzitter van stichting Biosintrum is bij de voorbereiding van de oprichting van stichting Biosintrum betrokken geweest, als beoogd bestuurslid, en zij was vanaf de oprichting (dus vanaf 16 juli 2018) bestuurslid en voorzitter. De directeur is vanaf september 2019 in die functie betrokken bij het Biosintrum. De RKC meent dat zij hiermee een goed beeld kan schetsen van de betrokkenheid van het college van B&W bij het Biosintrum en dat zij door te spreken met voorzitter en directeur van stichting Biosintrum ook een dekkend beeld heeft kunnen ontwikkelen vanuit het perspectief van de stichting Biosintrum. De RKC heeft de afweging gemaakt dat de meerwaarde van een gesprek met de heer Van Esch daarmee beperkt zou zijn en daarom, ook om het aantal gesprekken nog enigszins beperkt te houden, ervoor gekozen met hem geen gesprek te voeren.
3. Kunt u aangeven waarom de heer Van Delden, interim gemeentesecretaris, niet als informatiebron is gebruikt over zijn tijdelijke rol in het proces?	De huidige gemeentesecretaris gaf aan dat het dossier Biosintrum in het overdrachtsdossier van de heer Van Delden niet voorkwam. Verder was de heer Van Delden relatief kort gemeentesecretaris (vanaf november 2018 tot oktober 2019) en waren in zijn periode de belangrijkste besluiten over opzet en exploitatie van het Biosintrum al genomen. De voorgaande gemeentesecretaris gaf aan dat hij bij zijn vertrek inschatte dat het project op koers lag.

RKC
Ooststellingwerf

gemeente ooststellingwerf

Biosintrum in Oosterwolde
Vervolgonderzoek

2 maart 2022

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiter
Externe leden	Hanneke Vervoort
	Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Voorwoord

In de raadsvergadering van 26 januari 2022 vroeg de gemeenteraad aan de rekenkamercommissie om aanvullend onderzoek te doen naar het project Biosintrum. Het liefst moest het rapport daarvan nog voor de verkiezingen van de gemeenteraad in maart 2022 worden besproken in de raad.

Door de meer dan uitstekende medewerking van de mensen van de griffie, de begeleidingscommissie van de gemeenteraad, de gemeentelijke organisatie, het college, de geïnterviewden en het onderzoeksbureau BEA is dat op tijd en inhoudelijk goed gelukt. We zijn bijzonder verheugd over de tijdigheid en het resultaat van het onderzoek.

We vertrouwen er nu op dat uw raad met de informatie uit dit en het vorige rapport het Biosintrum afdoende politiek kan behandelen en kijken uit naar uw debat hierover.

Tiny Ruiter,
Voorzitter rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Inhoud

1 Aanleiding, doel en vraagstelling 1

2 Bevindingen 4

3 Conclusie 8

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners 9

Bestuurlijke reactie van het college van b. en w. 10

1 Aanleiding, doel en vraagstelling

De aanleiding voor het vervolgonderzoek is door diverse raadsleden verwoord bij de bespreking van het RKC-rapport over het Biosintrum in de raad van 14 december 2021. Uitgesproken is dat met enkele voormalige collegeleden niet gesproken is en evenmin met de interim-secretaris die werkzaam was voor de gemeente in de periode november 2018 tot oktober 2019. Daarnaast is in dit overleg enkele keren gevraagd of de onderzoekers toegang hadden tot eventuele geheime dan wel vertrouwelijke stukken.

Een en ander heeft ertoe geleid dat de raad op 26 januari jl. een motie heeft aangenomen waarin de raad de RKC verzoekt, rekening houdend met de vragen gesteld in de commissievergadering van 14 december 2021:

- Een aanvullend onderzoek te doen, door alle nog niet gehoorde collegeleden uit periode 2014-2018 en de nog niet gehoorde interim-gemeentesecretaris te horen.
- Daartoe hetzelfde onderzoeksbureau weer in te schakelen.
- Zo snel als mogelijk, haar bevindingen kenbaar te maken.
- Voor aanvang van het aanvullend onderzoek vanuit de gemeenteraad de nog bestaande vragen te inventariseren en over de aanpak en kosten van het onderzoek te overleggen.
- De gemeenteraad zo snel als mogelijk over de resultaten van het vervolgonderzoek te informeren.

De RKC heeft daarop besloten een gericht en kortlopend vervolgonderzoek uit te voeren waarin voormalige collegeleden en de interim-gemeentesecretaris worden geïnterviewd. In afstemming met een uit de raad samengestelde begeleidingscommissie, is de volgende vraagstelling geformuleerd voor het vervolgonderzoek:

1. Hoe was de rolverdeling over het onderwerp Biosintrum en hoe hebben de ‘checks & balances’ in het college gewerkt?
2. Is bij deze gesprekspartners bekend of er eventueel geheime dan wel vertrouwelijke stukken waren, in aanvulling op de in het afgeronde onderzoek geïnventariseerde documenten?
3. Beschikken de gesprekspartners over informatie die afwijkt van hetgeen is gepresenteerd in het door de RKC eind 2021 gepresenteerde onderzoeksrapport en zou dit eventueel consequenties kunnen of moeten hebben voor daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen?
4. Wat is in het college besproken over een eventuele bancaire lening ten behoeve van de ontwikkeling van het Biosintrum, met welke banken zijn naar uw weten contacten gelegd en hoe concreet zijn die geworden en hoe en op welk moment heeft in het college besluitvorming plaatsgevonden over het al dan niet aangaan van een bancaire lening?

Daarnaast is, op aangeven van begeleidingscommissie, aan de gesprekspartners de vraag voorgelegd hoe zij de eerdere rapportage hebben ervaren.

5. Hoe waardeert u het uitgevoerde onderzoek en het in november 2021 opgeleverde onderzoeksrapport wat betreft conclusies en aanbevelingen en de onderbouwing daarvan?

Afbakening

De focus in de gevoerde interviews en in de deskresearch lag – net als bij het voorgaande on-

derzoek - op de periode vanaf begin 2016 tot medio 2020 (het moment dat de raad de RKC Ooststellingwerf verzoekt om onderzoek te doen naar het Biosintrum-dossier).

Onderzoeksverantwoording

Het vervolgonderzoek bestond uit een aantal onderzoekactiviteiten:

- Gerichte deskresearch op in het vervolgonderzoek relevante onderwerpen als de bancaire lening.
- Er is bij de gemeentelijke organisatie nogmaals navraag gedaan naar eventuele geheime of vertrouwelijke documenten, voor zover eerder nog niet aan de RKC ter beschikking gesteld.
- Bestudering van alle besluitenlijsten van het college van B&W in de periode 2014-2018.
- Interviews met nog niet voor het eerdere onderzoek gesproken bestuurlijke betrokkenen en interim-gemeentesecretaris:
  - Interview met portefeuillehouder Financiën in collegeperiode 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018, waarbij hij in de periode 2014-2018 ook het Sociaal Domein in portefeuille had.
  - Interview met portefeuillehouder Infrastructurele werken, energietransitie, handhaving en recreatie in periode van maart 2016 tot april 2017.
  - Interview met portefeuillehouder Infrastructurele werken, energietransitie, handhaving en recreatie in periode vanaf maart 2017 tot mei 2018.
  - Contact met portefeuillehouder Wonen in collegeperiode 2010-2014 en 2014-2018. Hij gaf aan dat hij een interview niet nodig achtte omdat hij niets toe te voegen had aan het eerdere onderzoeksrapport de onderbouwing daarvan.
  - Interview met interim-gemeentesecretaris in de periode van december 2018 tot september 2019.

Eén voormalige bestuurder heeft zoals aangegeven met een duidelijke motivering afgezien van een gesprek. Hij licht toe dat hij niets heeft toe te voegen aan het eerdere RKC-rapport en de beschrijvingen daarin te zien als een waarheidsgetrouwe weergave van hoe het gegaan is in de periode waarin hij wethouder was.

Met de andere toenmalige bestuurders en de interim-gemeentesecretaris die nog niet waren gesproken, hebben uitgebreide gesprekken plaatsgevonden. Van deze gesprekken zijn conceptverslagen gemaakt, die in concept aan de gesprekspartner zijn voorgelegd ter verificatie, waarna deze verslagen met overneming van de aangedragen correcties, aanvullingen of anderszins aanscherpingen zijn vastgesteld.

Bij aanvang van het vervolgonderzoek heeft zich verder bij de RKC een raadslid gemeld die het voor het onderzoek van belang achtte dat ook hij geïnterviewd zou worden. Dit voornamelijk vanwege zijn juridisch kennis waarop onder andere door de voormalige portefeuillehouder Biosintrum af en toe een beroep werd gedaan. In overleg met de uit de raad samengestelde begeleidingscommissie is besloten het raadslid te interviewen.

Naar aanleiding van dit interview is nog een extra gesprek gevoerd met de teamleider Bedrijfsvoering, waarmee in het eerdere onderzoek overigens ook al een gesprek had plaatsgevonden.

Wederhoorprocedure

Het onderzoeksrapport is voor wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris en het college van B&W d.d. 24 februari 2022. Er waren geen op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor. De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport.

2 Bevindingen

Navolgend worden de hiervoor benoemde elementen van de vraagstelling voor het vervolgonderzoek toegelicht. Als eerste wordt ingegaan op vraag drie c.q. de vraag of de gesprekspartners beschikken over informatie die afwijkt van hetgeen is opgenomen in het door de RKC eind 2021 gepresenteerde onderzoeksrapport en of dit eventueel consequenties heeft voor de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

2.1 Invloed van nieuwe informatie en waardering van conclusies en aanbevelingen

Een belangrijke bevinding uit het vervolgonderzoek is dat geen van de geïnterviewde gesprekspartners nieuwe informatie heeft aangedragen (zie voor verdere toelichting paragraaf 2.3) die van invloed is op de inhoud van het eerdere RKC-onderzoeksrapport en de daarin geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Alle geïnterviewde gesprekspartners geven aan de door de RKC Ooststellingwerf geformuleerde conclusies en aanbevelingen te onderschrijven. Zij kunnen zich ook vinden in de onderbouwing daarvan.

2.2 Rolverdeling in college van B&W en ‘checks & balances’ in gemeentelijke organisatie

Zoals in het eerdere onderzoeksrapport van de RKC is aangegeven, is de burgemeester de bestuurlijk verantwoordelijke voor het project Biosintrum tot en met de collegeperiode 2014-2018. Daarna gaat de bestuurlijke verantwoordelijkheid over naar de portefeuillehouder Duurzaamheid, waarbij in de eerste periode van de collegeperiode 2018-2022 de voormalige portefeuillehouder, mede vanwege zijn intensieve betrokkenheid bij het project daarvoor, woordvoerder blijft voor het project in overleggen met de raad. Dit verandert in 2020, mede als gevolg van de door de raad aangenomen motie van treurnis.

De voormalige bestuurders die voor het vervolgonderzoek zijn gesproken, geven ten aanzien van de rolverdeling in het college het volgende aan:

- In het college werd het Biosintrum met enige regelmaat besproken. De overige collegeleden werden geregeld bijgepraat over het Biosintrum door de portefeuillehouder en soms werd er ook een presentatie gegeven door de ambtelijke projectleider of een externe zoals de architect.
- Uit de met de voormalige bestuurders en interim-gemeentesecretaris gevoerde gesprekken komt een beeld naar voren dat in het college wel kritische vragen werden gesteld over het Biosintrum, ook door andere leden van het college dan de portefeuillehouder, maar zonder dat scherp en zo nodig op de details werd doorgevraagd.
- De voormalige bestuurders geven aan dat een door het college genomen besluit een besluit was van het hele college. Zij schetsen de sfeer in het college gedurende genoemde periode overwegend als collegiaal.
- De portefeuillehouder wisselde ook buiten de collegevergaderingen op gezette tijden met enkele andere collegeleden van gedachten om te klankborden.

De gesprekspartners geven het volgende aan over de gewenste ‘checks & balances’:

- Alle gesprekspartners onderschrijven de noodzaak van voldoende ‘checks & balances’.
- Er is, voor zover de geïnterviewden zich kunnen herinneren, geen second opinion verricht op de planvorming en financiële ramingen voor het Biosintrum.
- De gesprekspartners onderschrijven hetgeen in het eerdere RKC-rapport is opgenomen over de ‘go/no go’-momenten. Aangegeven wordt dat deze er, terugkijkend, zijn geweest. Deze ‘go/no go’-momenten zijn echter buiten de momenten dat de raad een voorstel werd voorgelegd niet expliciet als zodanig in het college aan de orde zijn geweest. Voorbeelden van mogelijke ‘go/no go’-momenten, waarover separaat en meer expliciet besluitvorming had kunnen plaatsvinden zijn onder andere:
  - Het kiezen voor een gemeentelijke lening aan de stichting in plaats van voor het laten lenen van de stichting bij een commerciële bank.
  - De keuze voor een ander ontwerp voor het Biosintrum-pand dan het aanvankelijke traditionele ontwerp.
  - De keuze om alvast het Biosintrum-pand te realiseren zonder dat de stichting die het pand moet overnemen is opgericht en met de overname en de daarvoor van toepassing zijnde voorwaarden akkoord is gegaan.
- Gesprekspartners geven aan dat de sfeer in het college - en volgens de betreffende gesprekspartner ook de sfeer in de raad - was “dat het Biosintrum er gewoon moest komen”. Er werd alles aan gedaan om dat mogelijk te maken. Het beeld dat ontstaat is dat nooit serieus is overwogen dat stoppen met het Biosintrum ook een mogelijkheid was.
- Gesprekspartners geven aan dat zowel bestuurlijk als ambtelijk geen sprake was van een situatie van “alleen maar jaknikkers”. Kritische vragen werden wel gesteld, maar doorgevraagd werd er niet bij soms algemene antwoorden op gestelde vragen. Dit gold zowel voor het college als voor de raad en de ambtelijke organisatie. Kritische vragen vanuit de ambtelijke organisatie werden met name gericht aan de eigen direct leidinggevende en, zij het in mindere mate, de ‘eigen wethouder’.

Met betrekking tot de benodigde ‘checks & balances’ heeft het gesprek met het geïnterviewde raadslid opgeleverd dat hij als raadslid met juridische expertise op diverse momenten door de portefeuillehouder voor het Biosintrum als klankbord is gebruikt waardoor hij in een tussenpositie tussen raad en portefeuillehouder kwam en waarbij hij soms meer wist van de stand van zaken over het Biosintrum dan de overige raadsleden. Het interview geeft geen aanleiding voor aanpassing van de in het eerdere onderzoek opgenomen conclusies dan wel de onderbouwing daarvan.

Naar aanleiding van het gesprek met het raadslid is nogmaals gesproken met de toenmalige teamleider Bedrijfsvoering. Tijdens de raadsvergadering over de Kadernota van 23 juni 2020 werden de fractievoorzitters door de burgemeester op de hoogte gesteld van het feit dat de betreffende teamleider van het dossier Biosintrum was gehaald. Na een zorgvuldig voorbereid interview is uitgebreid gesproken met de teamleider. Het interview heeft geen aanleiding gegeven voor de aanpassing van de in het eerdere onderzoek opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Het vervolgonderzoek bevestigt het beeld uit het eerdere RKC-rapport dat er sprake was van onvoldoende checks & balances, zowel bestuurlijk als ambtelijk, ten aanzien van de besluitvorming over het Biosintrum. Duidelijk blijkt ook weer dat stoppen met de ontwikkeling van het Biosintrum eigenlijk niet werd beschouwd als een reële mogelijkheid.

2.3 Geheime of vertrouwelijke stukken

Ten aanzien van de vraag of bij de gesprekspartners bekend is of er geheime dan wel vertrouwelijke stukken waren, in aanvulling op de in het afgeronde onderzoek geïnventariseerde documenten, is het antwoord dat geen van de gesprekspartners daarvoor een indicatie heeft.

De gesprekspartners geven aan dat zij niet het idee hebben dat hun informatie werd onthouden. De sfeer in het college wordt door de voormalige portefeuillehouders als open en transparant getypeerd. Ook aan ambtenaren is geen geheimhouding of iets dergelijks opgelegd. De gemeente Ooststellingwerf wordt door de interim-gemeentesecretaris getypeerd als een gemeente waarbij juist sprake is van een open cultuur.

De RKC heeft aanvullend nogmaals bij de ambtelijke organisatie voor het vervolgonderzoek navraag gedaan of er nog geheime of vertrouwelijke documenten zijn bij de gemeente die de RKC nog niet heeft gekregen gedurende het onderzoekstraject. Er is door de ambtelijke organisatie geantwoord dat, om hier zicht op te krijgen, zowel de archiefmedewerkers als de voormalige projectleider Biosintrum meerdere malen bevraagd zijn en dat daarnaast door de ambtelijke organisatie i.c. de projectgroep Biosintrum zelf is gezocht in de verschillende systemen. De ambtelijke organisatie constateert dat alle documenten die uit deze navraag en zoekactie zijn voortgekomen in een eerder stadium al ter beschikking zijn gesteld aan de RKC.

2.4 Toelichting op bancaire lening

Over de besluitvorming ten aanzien van het al dan niet aangaan van een lening bij een commerciële bank voor het Biosintrum, is het beeld op basis van de gevoerde gesprekken als volgt:

- Geen van de gesprekspartners was naar eigen zeggen betrokken bij eventuele contacten met commerciële banken.
- Voor zover gesprekspartners zich kunnen herinneren, zijn er in het college geen offertes of andere voorstellen van commerciële banken besproken.
- Het college heeft op 29 augustus 2017 besloten over de eventuele lening. In het raadsvoorstel waarover op 17 oktober 2017 in de raad besluitvorming heeft plaatsgevonden, wordt onder meer het volgende geconstateerd:
  - De stichting kan alleen bij een commerciële bank lenen in het geval van aankoop van een vastgoedobject als daar huurcontracten van 10-15 jaar onder liggen. Het commitment van onderwijsinstellingen en bedrijven is echter korter.
  - De enige mogelijkheid om als net opgerichte stichting een dergelijke lening bij een commerciële bank aan te gaan, is door een garantstelling van de gemeente. Dit betekent dat als de stichting failliet gaat, de gemeente de lening moet overnemen.
  - In plaats van garant staan voor een lening van de stichting voor de aankoop van het gebouw, kan de gemeente deze lening ook zelf verstrekken.
  - De stichting moet rekening houden met 4,5 procent rente. De gemeente kan het bedrag lenen aan de stichting voor 2 procent., wat een hogere opbrengst genereert dan wanneer

de middelen op een spaarrekening zouden staan. Als de stichting leent van de gemeente in plaats van dat zij leent van een commerciële bank, zorgt dit voor een lagere rentelast voor de stichting en dus een gunstigere exploitatie.

- Om deze redenen wordt door het college voorgesteld dat de gemeente leent aan de stichting ten behoeve van de aankoop van het Biosintrum-pand.
- Over deze keuze (stichting gaat geen lening aan bij een commerciële bank maar bij de gemeente en de gemeente leent op haar beurt dit bedrag van de BNG Bank(voorheen Bank Nederlandse Gemeenten)) wordt geen afzonderlijk besluit genomen in het college. Het besluit is één van de elementen in het raadsvoorstel waarover in de raad op 17 oktober 2017 besluitvorming heeft plaatsgevonden.
- Dit betekent dat deze keuze minder aandacht krijgt (als potentieel ‘go/no go’-moment) dan indien er separaat over zou zijn besloten, in zowel college als raad.
- Het betekent ook dat er geen markttoets heeft plaatsgevonden door een kredietverschaffer over het Biosintrum-initiatief. Voor de BNG Bank is met name de kredietwaardigheid van de gemeente van belang.
- Over het aangaan van een lening bij BNG Bank, als onderdeel van genoemd raadsvoorstel, is collegiaal besloten.

De beelden van de gesprekspartners over contacten met commerciële banken, hoe concreet deze waren en op welk moment in het college besluitvorming heeft plaatsgevonden over het al dan niet aangaan van een bancaire lening, voegen geen nieuwe bevindingen toe aan de in het eerdere RKC-rapport opgenomen bevindingen.

3 Conclusie

De uitkomsten van het vervolgonderzoek geven geen aanleiding om de in het eerdere RKC-rapport opgenomen bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen aan te passen.

Het vervolgonderzoek heeft geen onderling conflicterende beelden van gesprekspartners opgeleverd.

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

Ten behoeve van het voorliggende vervolgonderzoek zijn er gesprekken gevoerd met:

- Drie bestuurders die in de collegeperiode 2014-2018 wethouder waren en die nog niet waren gesproken ten behoeve van het eerdere RKC-onderzoek.
- Interim-gemeentesecretaris in de periode van december 2018 tot september 2019.
- Raadslid dat zichzelf heeft gemeld vanwege bijzondere betrokkenheid op het dossier.
- Voormalige teamleider Bedrijfsvoering.

Daarnaast is er in aanvulling hierop contact geweest met een bestuurder in de collegeperiode 2014-2018, waarbij deze heeft aangegeven een interview niet nodig te vinden omdat hij niets toe te voegen had aan het eerdere onderzoeksrapport en de onderbouwing daarvan.

Bestuurlijke reactie van het college van b. en w.

gemeente ooststellingwerf

Contactpersoon : W. Mutter
Telefoonnummer : 14 0516
Ons kenmerk : 0085131164

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport Biosintrum Oosterwolde

Oosterwolde, 02 maart 2022

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Bedankt voor uw rapport ‘Vervolgonderzoek Biosintrum’. Het college van B&W heeft het rapport met belangstelling gelezen.
U geeft ons de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op het vervolgonderzoek. Uw rapportage over het vervolgonderzoek geeft het college geen aanleiding om de eerdere bestuurlijke reactie aan te passen.

Het college toont zich nogmaals ingenomen met de onderzoeken en constateert dat ook het vervolgonderzoek laat zien dat een goede rolverdeling tussen raad en college, zoals ook in de vorige bestuurlijke reactie benoemd, van groot belang is bij projecten met een grote politiek-bestuurlijke complexiteit. Een kritische afstand van raad en college bij dit soort majeure processen is een belangrijke les uit uw onderzoeken.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders

Drs. W. Mutter
secretaris

Mr. S.E. Korthuis
burgemeester