

RAPPORT

Vestiging van warehouses op Kanaalzone II te Weert

72458 - Vertrouwelijk - 20 december 2024

Willem Buunk, Milan Rikhof, Regine Wagenaar

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Normenkader	5
1.4 Onderzoeksaanpak	7
1.5 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2	9
Hoofdpijnen feitenreconstructie	9
2.1 Vertrek van Philips (2007 – 2013)	9
2.2 Actualisatie visie en regelgeving Kanaalzone II (2013)	10
2.3 Luwte na de economische crisis (2013 – 2018)	12
2.4 Meerdere initiatieven voor Kanaalzone II (2018 – 2023)	13
2.5 Initiatief EvolutionRE zet door (2023)	17
Hoofdstuk 3	21
Verdieping in beleidskaders en planontwikkeling	21
3.1 De structuurvisie Weert 2025: opstellen en uitvoering van ruimtelijke beleidskaders	21
3.2 Het besluit tot aankoop van de percelen door EvolutionRE en de rol van de gemeente in de aanloop daar naar toe	24
3.3 Bevindingen	27
Hoofdstuk 4	29
Conclusies en lessen	29
4.1 Gedegen planontwikkeling en besluitvorming met verschillende verwachtingen	29
4.2 Verouderde beleidskaders die weinig richting gaven	32
4.3 Lessen voor toekomstige grootschalige ontwikkelingen	34

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2023 is er een omgevingsvergunning verleend aan EvolutionRE voor de bouw van grootschalige logistieke bedrijven, in de vorm van twee warehouses op bedrijventerrein de Kanaalzone II. De Kanaalzone II is een bedrijventerrein van 40 hectare aan de Zuid-Willemsvaart in het westen van de gemeente Weert. De ontwikkeling leidde tot onrust bij omwonenden van het terrein met onder andere een petitie om het plan tegen te houden. Toen de vergunning werd ingediend ontstond er discussie in de gemeenteraad van Weert over de wenselijkheid van deze ruimtelijke ontwikkeling, en de manier waarop de plan- en besluitvorming is verlopen. Ook zorgde de hele ontwikkeling

De gemeenteraad van Weert heeft de rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar 'het handelen van de gemeente (college en ambtelijke organisatie) in de totstandkoming van de aanvraag van EvolutionRE voor de bouw van twee warehouses op bedrijventerrein Kanaalzone II'. De rekenkamer van Weert heeft Berenschot de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

Het doel van dit onderzoek is voor de gemeenteraad en de rekenkamer tweeledig.

1. Inzicht krijgen in de planontwikkeling en besluitvorming over de vestiging van de twee warehouses van EvolutionRE.
2. Leren van de ontwikkeling om soortgelijke trajecten in de toekomst als gemeente beter te begeleiden, met specifieke aandacht voor de rol van de gemeenteraad.

Rolverdeling tussen gemeentebestuur en de gemeenteraad

De vragen die de gemeentefracties voorleggen aan de rekenkamer vragen aandacht voor de rolverdeling tussen het gemeentebestuur en de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt de beleidskaders voor de uitvoering door het college van B&W, bijvoorbeeld door vergunningverlening. Het college van B&W werkt mee aan de vergunningverlening voor een nieuw groot logistiek bedrijf op de locatie Kanaalzone II, waarbij de gemeenteraad het gevoel heeft dat er voor die plek andere beleidskaders gelden in de structuurvisie die vastgesteld is in 2013.

De gemeenteraadsfracties zetten in hun brief inhoudelijke vraagtekens bij de vestiging van de twee warehouses op Kanaalzone II:

- Ze hebben de indruk dat grootschalige logistiek in de vorm van warehouses niet thuishoort op Kanaalzone II, terwijl dit wat betreft functieomschrijving en milieucategorie kennelijk wel passend is volgens het bestemmingsplan.
- Ze zijn van mening dat de vergunning voor het nieuwe grote logistieke bedrijf op enkele onderdelen niet past in het bestemmingsplan,¹ bijvoorbeeld als het gaat om nokhoogte.
- Ze geven aan grote zorgen te hebben over de verkeersdrukke als gevolg van de bouw van de twee warehouses.

¹ Met ingang van de Omgevingswet spreken we niet meer over bestemmingsplannen maar omgevingsplannen. We hanteren hier echter de term bestemmingsplan omdat ten tijde van de vergunningsaanvraag de omgevingswet niet in werking was en het bestemmingsplannen betrof.

Deze discussie lijkt te gaan over locatie, verkeersdrukte en nokhoogte, maar de achterliggende vraag is in hoeverre de beleidskaders van de structuurvisie correct zijn gehanteerd door het college van B&W. Het gaat dan om (1) de uitwerking van de structuurvisie uit 2013 in beleidsinstrumenten en regels voor de uitvoering, en vervolgens (2) de toepassing van die instrumenten en regels bij het verlenen van de vergunning aan de bouwer van de warehouses.

1.2 Onderzoeksvragen

Aan de hand van de vragen van de gemeenteraad hebben wij samen met de rekenkamer de definitieve onderzoeksvragen geformuleerd. Daarin is een vraag toegevoegd die aan de andere vragen voorafgaat: welke beleidskaders waren er, en wat is daarmee gedaan? Om dit te beantwoorden kijken we naar de inhoud, bedoeling en uitwerking van de structuurvisie uit 2013 en andere relevante beleidskaders.

Dit leidt tot drie onderzoeksvragen. Onderzoeksvragen 1 en 2 zijn feitelijk van aard en aan de hand van onderzoeksvraag 3 moet het onderzoek leerpunten opleveren. Die leerpunten gaan over de manier waarop de rolverdeling tussen de raad en het college wordt ingevuld

1. Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad vastgesteld voor de gewenste ontwikkeling van Kanaalzone II?

- a. Wat is de inhoud en de bedoeling van de structuurvisie Weert 2025 uit 2013?
- b. Welk voornemen tot uitwerking en uitvoering staat er in de structuurvisie Weert 2025 uit 2013?
- c. Welke rol heeft de gemeenteraad in de actualisatie van bestemmingsplannen in de periode 2013 – 2023, en welke rapportage heeft het college hiervan gedaan?
- d. Waarom is het besluit over grootschalige logistiek uit de structuurvisie nooit in het bestemmingsplan voor Kanaalzone II verankerd?
- e. Welke andere beleidskaders en beleidsregels voor herontwikkeling van bedrijventerreinen (waaronder relatiebeheer met bedrijven) en mobiliteit (relevant voor de bedrijventerreinen) zijn er door de gemeenteraad vastgesteld in de periode 2013 – 2023, en welke rapportage heeft het college over de uitvoering daarvan gedaan?

2. Hoe zijn de planontwikkeling en besluitvorming inzake de bouw van de twee warehouses van EvolutionRE verlopen?

- a. Hoe zijn de contacten met Lister Buildings verlopen vanaf het moment dat dit bedrijf voor het eerst met de gemeente heeft gesproken over het voornemen tot aankoop van grond op Kanaalzone II?
- b. Hoe zijn de contacten verlopen met EvolutionRE en partijen die voor dit bedrijf zijn opgetreden (onder andere EVO Park Weert) over het plan voor de realisering van de warehouses?
- c. Waarom is er gekozen voor afwijking van het bestemmingsplan Bedrijventerreinen 2013 en wat betreft die afwijking?
- d. Waarom is er gekozen voor het niet volgen van de structuurvisie Weert 2025, waarin is bepaald dat grootschalige logistiek op bedrijventerrein Kampershoek 2.0 thuishoort, en niet op de andere terreinen?
- e. Hoe heeft de afweging voor de gevolgen voor het verkeer plaatsgevonden (in elk geval de kruising bij Sluis 16, en de rotonde bij de sluis, de situatie op de sluis en de ringbanen)?

3. Welke lessen zijn er te leren uit de planontwikkeling en de besluitvorming?

- a. Wat is de gewenste en passende rolverdeling tussen gemeenteraad en college bij de besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen?
- b. Wat is de gewenste en passende rolverdeling tussen gemeenteraad en college bij de informatievoorziening, mede in het kader van relatiebeheer met bedrijven?

1.3 Normenkader

Voor de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen volstaat het niet om alleen de feiten op een rij te zetten over beleidskaders en het proces van planontwikkeling en besluitvorming, maar moeten we ook tot een oordeel komen over de manier waarop beleidskaders geformuleerd worden en de manier waarop besluiten worden genomen over een initiatief, mede aan de hand van die kaders. Voor de beoordeling van de feiten en voor het formuleren van lessen hebben wij een normenkader opgesteld. Dit normenkader (zie Tabel 1) omvat normen voor vier criteria die wij ontleen aan de onderzoeksvragen. De normen ontleen wij waar mogelijk aan kaders van de gemeente Weert, aan de algemene beginselen van bestuur, en aan gangbare beleidstheorie.

Tabel 1. Het normenkader dat wij hanteren in dit onderzoek.

1. Gedegen beleid en regelgeving
a. Het strategisch gemeentelijk beleid is actueel en geeft eenduidig aan welke ontwikkelingen in een gebied gewenst zijn en onderbouwt dit goed, bijvoorbeeld in de structuurvisie/omgevingsvisie. Zo weten initiatiefnemers en belanghebbenden welke ontwikkelingen wel en niet worden ondersteund. b. Het strategisch gemeentelijk beleid is vertaald naar formele beleidsregels, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan/omgevingsplan. c. Besluiten over (medewerking aan) ruimtelijke ontwikkelingen zijn deugdelijk onderbouwd en passen binnen het strategisch gemeentelijk beleid, of wijken hier gemotiveerd van af.
2. Navolgbare uitvoering van beleid
a. De gemeente geeft uitvoering aan het vastgestelde beleid en maakt inzichtelijk hoe zij dat doet. b. De uitvoering past binnen de rol van de gemeente en de instrumenten en middelen die zij tot haar beschikking heeft. c. De uitvoering is navolgbaar door onder andere het monitoren van de voortgang en vastleggen van gemotiveerd afwijken. d. Gemeentelijke investeringen (of het afzien daarvan) en de bijbehorende risico's zijn proportioneel en passen binnen de financiële ruimte van de gemeente.
3. Heldere rolverdeling gemeenteraad en college
a. De raad stelt heldere kaders voor de uitvoering door het college. Het college bereidt het debat en de besluitvorming over deze kaders zorgvuldig voor. b. Het college informeert de gemeenteraad tijdig en in voldoende mate over de uitvoering van het beleid en over relevante ontwikkelingen (zoals nieuwe initiatieven) zodat de raad betrokken is, zijn controlerende rol kan uitvoeren en waar nodig de kaders voor het college kan aanpassen.
4. Goed contact met de omgeving
a. De gemeente onderhoudt goed contact met initiatiefnemers, grondeigenaren en inwoners om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en hierop te kunnen inspelen. b. De gemeente zorgt ervoor dat inwoners en belanghebbenden de kans krijgen om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Voor concrete initiatieven is duidelijk wat hierin van een initiatiefnemer wordt verwacht in dit proces. c. De gemeente houdt in beleid en uitvoering rekening met regionale ontwikkelingen. Afspraken hierover met andere overheden zijn helder en worden opgevolgd.

Het **eerste criterium** is dat er sprake moet zijn gedegen beleid en regelgeving. Dat is waar de onderzoeksvragen 1, 2c, 2d en 2e over gaan. De normen voor dit criterium leiden we af uit het rechtszekerheids-, vertrouwens- en motiveringsbeginsel uit de beginselen van behoorlijk bestuur. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de positie van burgers ten opzichte van de overheid voldoende zeker moet zijn. Daarvoor moet het beleid, de regelgeving en de besluiten van de overheid duidelijk zijn. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel dient de gemeente het geldende recht in de praktijk toe te passen. Het motiveringsbeginsel vraagt van overheden om hun besluiten over de regelgeving te laten rusten op een draagkrachtige motivering die het besluit verklaart. In de motivering moeten de feiten kloppen, en moet het besluit logisch en begrijpelijk zijn. Dat staat ook in artikel 3.47 van de Awb. Voor de beoordeling van strategisch beleid operationaliseren wij de effectiviteit aan de hand van het doorwerkingsbeginsel. Dat wil zeggen dat een besluit niet per se conform het strategische beleid genomen hoeft te worden, maar dat er gemotiveerd moet worden op welke manier en om welke reden van het strategisch beleid is afgeweken.

Het **tweede criterium** gaat over de mate waarin de gemeente op een navolgbare manier uitvoering aan geeft aan beleidskaders. Dat is waar de onderzoeksvragen 1b, 1c, 1d, 2c, 2d en 2e over gaan. Deze norm leiden we af van de Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders van de gemeente Weert. Daarin staat dat het bestuur de doelen van de organisatie bekendmaakt en beslissingen en maatregelen neemt die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. Dat zijn ook beslissingen en maatregelen die het bestuur mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden over de doelen, beslissingen en maatregelen. Deze punten raken ook aan het vertrouwensbeginsel: hiermee is het handelen van de overheid voorspelbaar voor burgers, en maakt de overheid de gewekte verwachtingen waar. Op het gebied van gemeentelijke investeringen hanteren we het evenredigheidsbeginsel. Dat houdt in dat de lasten van een besluit niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. Dit staat tevens in artikel 3:4 lid 2 van de Awb.

Het **derde criterium** gaat over de rolverdeling tussen college en raad. Dat is waar de onderzoeksvragen 1c en 3 over gaan. De norm voor de rolverdeling tussen college en raad baseren we op de Gemeentewet. De gemeenteraad heeft volgens de Gemeentewet als taak de emoties en opvattingen van inwoners te vertolken en besluiten te nemen vanuit het algemeen belang (volksvertegenwoordigend), de koers te bepalen op alle onderwerpen zodat college en ambtenaren weten wat de raad wenst (kaderstellend), en toe te zien of het college alle plannen die zij hebben aangenomen naar behoren en binnen budget uitvoert. De rol van het college is om nieuw beleid voor te bereiden, voorstellen hiervoor te doen aan de gemeenteraad, uitvoering te geven aan de door de raad vastgestelde richting en de raad te informeren. De norm voor informeren leiden we af uit de Verordening actieve en passieve informatieplicht gemeente Weert uit 2021. Daarin staat dat het college en de burgemeester alle inlichtingen moeten verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, ongeacht of het een bevoegdheid van de raad, het college dan wel de burgemeester betreft.

Het **vierde criterium** gaat over het contact met de omgeving over de planvorming (door de initiatiefnemer) en de besluitvorming (door de gemeente). Dat is waar onderzoeksvraag 2 over gaat (hoewel niet letterlijk) en waarmee de gemeenteraad de vragen motiveert. Deze normen leiden we allereerst af uit het zorgvuldigheidsbeginsel uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit vraagt van de gemeente om de feiten en de belangen te kennen en deze rechtstreeks te wegen bij het nemen van besluiten. Dit sluit aan bij de Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders van de gemeente Weert, waarin van het bestuur verwacht wordt weet hebben van wat er leeft in de maatschappij, te laten zien wat daarmee gedaan wordt en zich behoorlijk te gedragen in het contact met burgers. Aanvullend stelt het participatiebeleid van de gemeente Weert specifieke eisen aan de wijze van participatie bij initiatieven van derden.

1.4 Onderzoeksaanpak

De methodiek die we hebben gehanteerd voor het uitvoeren van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. Opstellen van een **feitenrelaas op hoofdlijnen** waarin het proces van planontwikkeling en besluitvorming chronologisch wordt beschreven.
2. Verdiepend onderzoek naar twee **betekenisvolle momenten** als casussen binnen de het gehele traject.
3. Een analyse van de ontwikkeling aan de hand van het normenkader om **conclusies** te formuleren en om **lessen** te trekken voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie.



Feitenrelaas op hoofdlijnen

We maken een tijdlijn van de feitelijke gebeurtenissen omtrent de plan- en besluitvorming over grootschalige logistieke bedrijven in de vorm van twee warehouses op Kanaalzone II. Het beginpunt hiervan is de sluiting van de Philipsfabriek op de Kanaalzone II in 2007. Het eindpunt van de tijdlijn ligt in december 2023, het moment waarop de vergunning voor de bouw van twee warehouses op het bedrijventerrein verleend wordt.

In de feitenrelaas brengen we het handelen van de gemeente én van andere betrokken partijen in kaart. Plan- en besluitvorming is namelijk altijd een samenspel tussen vele partijen. De gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie van de gemeente, Lister Buildings, EvolutionRE, omwonenden, de media, maatschappelijke partijen, de provincie en anderen hebben allemaal een rol gespeeld. Met onze reconstructie brengen wij dit samenspel in kaart. Dat doen we gestructureerd, door onderscheid te maken tussen vier typen partijen. Elk type partij vormt een

invalshoek van waaruit wij de feitelijke gebeurtenissen in de periode 2007 – 2023 onderzoeken. De vier typen partijen zijn:

- **De gemeente Weert** – Vanuit deze invalshoek kijken we hoe het college en de gemeenteraad hebben gehandeld en hoe de ambtelijke organisatie daarin heeft ondersteund. Welke besluiten zijn er genomen en hoe zijn die tot stand gekomen? Daarnaast kijken we ook inhoudelijk hoe het gemeentelijke beleid zich heeft ontwikkeld. Welke bestemmingsplannen golden er in het gebied? En welke andere beleidskaders waren er?
- **Initiatiefnemers** – Vanuit deze invalshoek richten we ons op hoe de gemeente heeft samengewerkt met Lister Buildings, EvolutionRE en eventuele andere private partijen die betrokken waren bij het planvormingsproces.
- **De bovenlokale context** – Vanuit deze invalshoek onderzoeken we ontwikkelingen bij andere overheden, zoals de provincie en regionale samenwerkingen. Deze bovenlokale ontwikkelingen kunnen immers ook invloed hebben gehad op de vestiging van logistieke centra.
- **De maatschappij** – Vanuit deze invalshoek kijken we naar betrokkenheid van inwoners, andere bedrijven, belangenorganisaties en andere belanghebbenden. Zij kunnen via de media en participatiemogelijkheden namelijk ook invloed hebben gehad op de plan- en besluitvorming.

Verdiepend onderzoek op betekenisvolle momenten

Uit de tijdlijn hebben we in overleg met de rekenkamer twee betekenisvolle beslistmomenten geselecteerd om verdiepend te analyseren. Het eerste moment is het vaststellen van de Structuurvisie Weert 2025 in 2013, met de voorbereiding daarop. Het tweede moment is het besluit van EvolutionRE om de grond voor de ontwikkeling van de warehouses aan te kopen. Dit zijn de momenten waarop een belangrijke stap is gezet in de medewerking aan of bijsturing van de ontwikkeling van de distributiecentra en daarmee – achteraf gezien – feitelijk het verschil hebben gemaakt. Bovendien zijn momenten gekozen analytisch relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

1.5 Leeswijzer

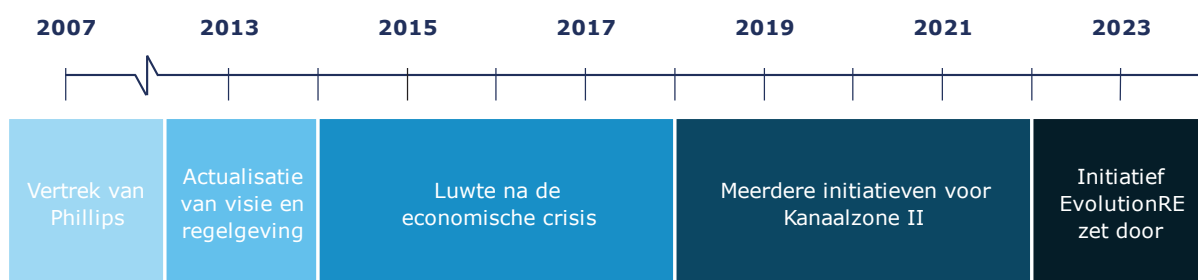
In **Hoofdstuk 2** beschrijven we de feitenreconstructie op hoofdlijnen. Dit is een chronologische beschrijving van de activiteiten van betrokken partijen en besluiten van overheden tussen 2006 en 2023. In **Hoofdstuk 3** verdiepen we onze analyse van de beleidskaders en de planontwikkeling. Daarvoor kijken we naar twee betekenisvolle momenten. Dit zijn de momenten waarop een belangrijke stap is gezet in de medewerking aan of bijsturing van de ontwikkeling van de distributiecentra en daarmee – achteraf gezien – feitelijk het verschil hebben gemaakt in de realisatie van twee warehouses op de Kanaalzone II. In **Hoofdstuk 4** formuleren we conclusies en lessen aan de hand van ons normenkader. Hiermee geven we antwoord op de drie onderzoeksvragen.

HOOFDSTUK 2

Hoofdpijnen feitenreconstructie

In dit hoofdstuk maken wij een feitelijke reconstructie van het proces dat leidde tot de goedkeuring van de omgevingsvergunning voor de bouw van een distributiecentrum op Kanaalzone II in de gemeente Weert. We beschrijven chronologisch de activiteiten van betrokken partijen en welke besluiten er door overheden zijn genomen tussen 2006 en 2023. In de beschrijving maken we onderscheid tussen vijf periodes die elk een ander karakter hebben (Figuur 1).

Met de feitenreconstructie geven we inzicht in de beleidskaders die de gemeenteraad vastgesteld heeft voor de gewenste ontwikkeling van Kanaalzone II en het verloop van de planontwikkeling en besluitvorming inzake de bouw van de twee warehouses van EvolutionRE. We benadrukken dat dit een reconstructie is op hoofdlijnen. Dat betekent dat we sommige zaken niet benoemen omdat ze in dit onderzoek minder relevant zijn.



Figuur 1. Tijdlijn met fases van ontwikkeling van Kanaalzone II op hoofdlijnen.

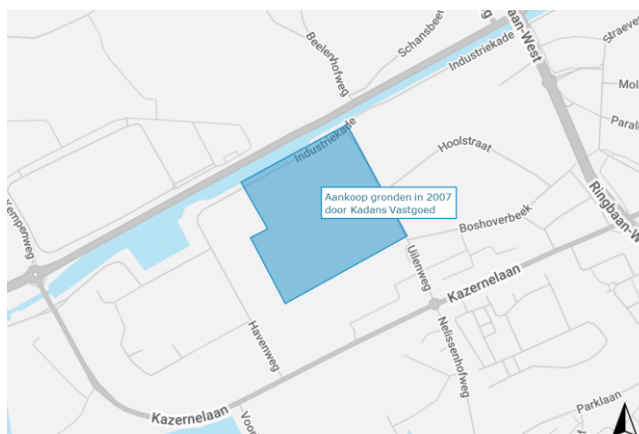
2.1 Vertrek van Philips (2007 – 2013)

De Kanaalzone II is een terrein van ongeveer 12 ha, omsloten door de Kazernelaan, de Uilenweg en de Industriekade aan de Zuid-Willemsvaart. Sinds de jaren '60 stond er op Kanaalzone II in Weert een gloeilampenfabriek van Philips. De fabriek was een versnipperd complex van gebouwen op een vierkant gebied op de hoek van de Industriekade en de Uilenweg. In de nabijheid van de fabriek stond een logistiek distributiecentrum op de kruising van de Industriekade en de Havenweg, evenals een rij huizen aan de Kazernelaan.

Sluiting van de Philipsfabriek en verkoop van de gronden

De fabriek wordt in 2007 door Philips gesloten omdat deze niet langer winstgevend was. De percelen, inclusief de gebouwen die erop staan, worden hetzelfde jaar verkocht door Philips. De koper is Kadans Vastgoed B.V., een vastgoedontwikkelaar met meerdere eigendommen in de regio. De gemeente heeft de gronden op Kanaalzone II niet proberen te verwerven.

De gemeente hanteerde op dat moment bij voorkeur een actief grondbeleid.² Dit houdt in dat de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium grondpositie verwerft waar mogelijk en indien noodzakelijk overgaat tot onteigening. Zo koopt de gemeente Weert in die tijd percelen op de bedrijventerreinen Kampershoek-Noord en Kanaalzone I. Bij gronden waar sprake is van grotere risico's past de gemeente een faciliterend grondbeleid toe. Dit is het geval voor Kanaalzone II.



Figuur 2. Aankoop gronden door Kadans Vastgoed B.V. (sept 2007)



Figuur 3. Luchtfoto van Kanaalzone II zoals opgenomen in het bestemmingsplan uit 2013 waarin nog de bebouwing van de Philipsfabriek zichtbaar is.

Weinig ontwikkelingen op Kanaalzone II door economische recessie

Kadans Vastgoed B.V. sloopt in 2010 alle panden op het terrein. Dit was noodzakelijk omdat de staat van de panden te slecht was voor hergebruik. Verder liggen de ontwikkelingen op Kanaalzone II stil. Dat komt voornamelijk door de financiële crisis waardoor de economische activiteit in Weert sinds 2009 afneemt.

De recessie heeft eveneens invloed op de grondbezittingen van de gemeente Weert. Studies uitgevoerd door de Stec Groep en Hauzer & Partners wijzen uit dat de gronden van de gemeente dalen in waarde. Aanvankelijk uitte deze daling zich op bedrijventerreinen, maar vervolgens ook op woningbouwlocaties. Weert (en de provincie Limburg) worden gezien als krimpregio, waardoor de grondexploitatiebudgetten naar beneden bijgesteld moeten worden. In de najaarsnota van 2012 kondigt de gemeente aan dit te zullen doen. De aangepaste budgetten worden in 2013 geïmplementeerd. De afboeking van de waarde van percelen op bedrijventerreinen bedroeg ruim € 11 mln.

2.2 Actualisatie visie en regelgeving Kanaalzone II (2013)

De beleidskaders van gemeente voor de Kanaalzone II worden in 2013 geactualiseerd. Zowel het bestemmingsplan voor bedrijventerreinen als de structuurvisie worden in hetzelfde jaar vastgesteld. Voor zowel de structuurvisie en het bestemmingsplan is besluitvorming de taak van de gemeenteraad.

Actualisatie bestemmingsplan voor behoud van de huidige situatie

In 2013 wordt het bestemmingsplan voor Kanaalzone II geactualiseerd. Reden daarvoor is de actualisatieplicht vóór 1 juli 2013 van de geldende bestemmingsplannen binnen het plangebied om

² Zie: [jaarrekening 2008](#).

ze digitaal toegankelijk te maken. In de actualisatie worden meerdere bestemmingsplannen van bedrijventerreinen samengevoegd tot één bestemmingsplan voor alle bedrijventerreinen in Weert.

De gemeente kiest in het bestemmingsplan voor behoud van de bestaande situatie. Het geactualiseerde bestemmingsplan heeft dus een conserverend karakter. Er werd door de gemeente geen reden gezien voor wijzigingen omdat de gemeente amper initiatieven of ontwikkelingsmogelijkheden zag door de economische crisis. Voor de bestemming van de Kanaalzone II verandert er dan ook weinig. Het blijft een gemengd bedrijventerrein waarop lichte en middelzware bedrijven zijn toegestaan, met daarnaast (al bestaande) woningen aan de zuidelijke en westelijke randzones. In de zones dichtbij de woonbebouwing zijn alleen lichte bedrijven toegestaan: bedrijven met weinig milieubelastende en milieugevoelige activiteiten (maximaal milieucategorie 2, 3.1 of 3.2.). Op de rest van het industrieterrein zijn middelzware bedrijven toegestaan (maximaal milieucategorie 4.1). Wat wel verandert door de actualisatie, is dat er geen beperking meer is van het percentage bebouwd oppervlak op een perceel. Dit was maximaal 70% en dat wordt met het nieuwe bestemmingsplan losgelaten.

Op de actualisatie van het bestemmingsplan volgen 41 zienswijzen. Daarvan zijn 33 zienswijzen afkomstig van bewoners over de Kanaalzone II.³ Zij maken bezwaar over de volgende punten:

- Er zou sprake zijn geweest van een herbestemming naar woningbouw. In het eerdere bestemmingsplan 'Rond de Kazerne' en de op dat moment geldende structuurvisie wordt hier, volgens bewoners, op geduid.
- In de toelichting is niet gemotiveerd dat er nog sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In het eerdere bestemmingsplan 'Rond de Kazerne' staat beschreven dat de uitbreiding van het bedrijventerrein zou resulteren in confrontaties met de woonsfeer.
- De bouwhoogte van bedrijven naast woningen moeten voldoen aan een maximale bouwhoogte van 12 meter en maximale goothoogte van 9 meter.
- Mogelijke verkeershinder door de maximale milieucategorie 3.1.

Kortom, de omwonenden maken bezwaar over de functie van bedrijventerrein op de Kanaalzone II, deels vanwege de herbestemming voor woningbouw waar in andere beleidsstukken over gesproken zou zijn, en deels vanwege de mogelijke verkeershinder. In het Raadsbesluit worden deze punten door het college overwogen, en wordt toegelicht waarom tocht wordt voorgesteld het bestemmingsplan als zodanig vast te stellen. De raad gaat akkoord met de actualisatie.

Nieuwe structuurvisie met mogelijke ontwikkelrichtingen voor de Kanaalzone II

Gelijktijdig aan het bestemmingsplan werkt de gemeente Weert aan een nieuwe structuurvisie. Op 22 mei 2013 wordt deel 1 van de structuurvisie vastgesteld. Later dat jaar, op 11 december 2013, worden deel 2 en deel 3 vastgesteld door de gemeenteraad en wordt de oude structuurvisie uit 2009 ingetrokken.⁴

Het eerste deel van de structuurvisie omvat de analyses en de beschrijving van de opgaven ter onderbouwing van de visie. Daarin wordt voor bedrijventerreinen geconcludeerd dat *'er voldoende ruimte aanwezig is (...) voor de komende 15 jaar'*. In totaal gaat het om 97 ha die nog uitgeefbaar zijn. Specifiek voor Kanaalzone II wordt benoemd dat er 12,2 ha beschikbaar is, die volledig in handen zijn van derden. Voor de ontwikkeling van Kanaalzone II wordt aangegeven dat het *'de potentie [heeft] zich als stedelijk (indoor) recreatiegebied te ontwikkelen ter versterking van en aanvulling op de IJzeren Man, een natuurgebied. De intensievere vormen van leisure, hippische voorzieningen, cultuur en educatie kunnen hier landen in een groene setting'*. Over logistiek wordt

³ Zie: Raadsvoorstel en Besluit voor Bestemmingsplan Bedrijventerreinen 2013.

⁴ Bij het intrekken wordt met nadruk ook de bijlage 'Bouwen van woningen op open plekken in bestaand stedelijk gebied' ingetrokken, om te voorkomen dat de planvoorraad van woningen toeneemt.

aangegeven dat *'logistiek een belangrijke groeimarkt [blijft], vooral in grootschalige locatieontwikkeling'*.

Het tweede deel van de structuurvisie bevat de daadwerkelijke visie. In het algemeen is dit een visie die mogelijke ontwikkelingsrichtingen schetst, maar weinig harde keuzes maakt. Dat geldt ook voor de Kanaalzone II. Er wordt een noodzaak gezien voor de *'revitalisering van het bedrijventerrein'* (p.40). Daarvoor wordt meermaals gezinspeeld op de ontwikkeling van vrijetijdseconomie op het terrein gekoppeld aan de bredere ontwikkeling van Weert-West *'als het stedelijk deel van Kempen-Broek/De IJzeren Man met vrijetijdseconomie in een groene setting als leidend thema'* (p.28). Zo wordt er gesteld: *'Kanaalzone II biedt kansen voor de vrijetijdseconomie als onderdeel van het gebied Weert-West. De aanwezigheid van de haven biedt kansen voor de koppeling tussen watergebonden recreatie en de landgebonden recreatie.'* (p.40). Een andere reden voor het betrekken van Kanaalzone II is dat *'de leisuresector (...) in toenemende mate gebruikmaakt van de grootschaligere ruimte op bedrijventerreinen'*.

Tegelijkertijd wordt gesteld dat de structuurvisie de mogelijkheid biedt tot *'verkleuring'* van de bedrijventerreinen *'binnen de Ringbaan'* (p.60). Kanaalzone II valt hierbuiten. Bovendien wordt Kanaalzone II in verband gebracht met de vestiging van middelgrote bedrijven (2.500-15.000 m²). *'De middelgrote ruimtevraag kan gebruikmaken van de beschikbare locaties, met name op Leuken-Noord, Kanaalzone II en Kampershoeek'* (p.59). Grootschalige ruimtevragen (1,5 ha en groter) horen *'vooral'* gefaciliteerd te worden op De Kempen en Kampershoeek 2.0, zo wordt er gesteld. Daarbij wil Weert met Kampershoeek 2.0 nadrukkelijk een rol spelen op het gebied van distributielogistiek.

De uitvoering van de visie wordt beschreven in het derde deel van de structuurvisie. Voor meerdere projecten en studies wordt geld gereserveerd om deze tot uitvoering te brengen. Hier staan geen concrete projecten of studies bij specifiek voor Kanaalzone II. Wel relevant is de aankondiging van een Nota Leisure, een visie voor Weert-West en diverse deelprojecten rondom *'Kempen-Broek/De IJzeren Man'*.

2.3 Luwte na de economische crisis (2013 – 2018)

De effecten van de economische crisis zijn tot ruim 2016 merkbaar in Weert. Er is weinig interesse in de gronden op Kanaalzone II, waardoor er beperkt ontwikkelingen plaatsvinden. Op andere bedrijventerreinen in de gemeente vinden wel ontwikkelingen plaats. Zo worden de gronden op de bedrijventerreinen De Kempen en Kampershoeek 2.0 verkocht en wordt daar gebouwd. Deze terreinen liggen beter in de markt vanwege de goede ontsluiting en in de structuurvisie zijn aangewezen als voorkeurslocatie voor grootschalige ruimtevragers, blijkt later uit een onderzoek van Stec Groep.

Uitvoering van de structuurvisie: 'Verleidingsplanologie' op de Kanaalzone II

De gemeente gaat aan de slag met de uitvoering van haar structuurvisie. Zo wordt er in 2014 een plan van aanpak geschreven voor de herziening van bestemmingsplannen om de planvoorraad voor woningen terug te dringen. Daarnaast worden er concrete leisure-projecten gerealiseerd zoals een waterskibaan bij het gebied De IJzeren Man.

Relevant voor Kanaalzone II is het opstellen van een visie voor het gebied Weert-West in 2016. De Kanaalzone II is hier onderdeel van. Gaandeweg dit traject ziet het college geen heil in het maken van een masterplan omdat de gronden vooral in handen van derden (particuliere) partijen zijn. Het college kiest er daarom voor om een ontwikkelkader op te stellen, dat als inspiratie moet dienen

voor de ontwikkelende partijen, zoals in het B&W-besluit van juli 2017 staat geschreven.⁵ Er wordt bewust gekozen voor deze vorm zodat er geen belemmerende regels zijn voor ontwikkelaars, maar ontwikkelaars wel middels 'verleidingsplanologie' worden geïnspireerd. Het ontwikkelkader dient ook als maatregel om de toekomstige beeldkwaliteit op Kanaalzone II te borgen, aangezien dit gebied welstandsvrij is.⁶

Dalende grondprijzen en verandering van actief naar faciliterend grondbeleid

Als reactie op de economische situatie en de dalende grondwaarde past de gemeente Weert in deze periode, naast de grondexploitatiebudgetten in 2013, ook haar grondbeleid aan. Tot 2014 hanteerde de gemeente een actief grondbeleid, wat na een marktanalyse van een onafhankelijke partij in 2013 overging in een faciliterend grondbeleid.^{7,8} Daarbij overheerste het beeld dat de gemeente Weert een krimpgemeente was, met name de beroepsbevolking.⁹

Daarnaast stelt de gemeente Weert vanaf 2014 een Meerjarenperspectief Grondexploitaties op. Hoewel Kanaalzone II in handen is van Kadans Vastgoed B.V., neemt de gemeente de gronden wel mee in de mogelijke bedrijventerreinlocaties. In lijn met de structuurvisie benoemt ze het volgende: *'Op bedrijventerreinen binnen de Ringbaan en Kanaalzone II zetten we in op "verkleuring" (bijvoorbeeld ook maatschappelijke en leisure-achtige functies toegestaan)', en '[...] Leisure naar de Kanaalzone I en II en gemengde functies op Leuken-Noord en Kanaalzone I en II.'* (p. 19).¹⁰

Voorzichtige interesse in de percelen op Kanaalzone II

Aan het einde van deze fase dient zich in 2016 de eerste serieuze initiatiefnemer aan voor Kanaalzone II: Moonen Packaging. In een verkennende fase worden gesprekken gevoerd tussen Kadans Vastgoed B.V. en Moonen Packaging waarna zij samen in gesprek gaan met de gemeente Weert. Uiteindelijk vestigt Moonen Packaging zich niet op Kanaalzone II, maar op het bedrijventerrein De Kempen in Weert. Hier is de gemeente grondeigenaar.

Ondertussen wordt in 2017 Kadans Vastgoed B.V. voor een deel gekocht door Amerikaanse privé-investeerder Oaktree Capital. Het deel dat overblijft wordt door één van de eigenaren van Kadans ondergebracht in een nieuw bedrijf: COFFR.¹¹ De percelen die Kadans in bezit had op Kanaalzone II gaan over naar COFFR, en blijven daarmee in handen van dezelfde persoon.

2.4 Meerdere initiatieven voor Kanaalzone II (2018 – 2023)

De bedrijventerreinen in de regio rondom Weert beginnen zich dankzij de aantrekkende economie te vullen met bedrijven. Regionaal worden er afspraken gemaakt over de invulling van bedrijventerreinen en in de provincie worden instructieregels opgesteld rondom bedrijventerreinen groter dan 5 ha. De Kanaalzone II wordt in die tijd een interessante vestigingslocatie: het is nog één van de weinige bedrijventerreinen in de regio van ongeveer 10 ha. Daarnaast wordt Weert door de ligging naast Brainport Eindhoven een interessante locatie voor hightech-bedrijven of toeleveranciers daarvan. Er komen dan ook drie concrete initiatieven voor de Kanaalzone II: (1) Een logistiek centrum van Arvato B.V., (2) Een woningbouwproject 'Boshoverbeek' van de eigenaar

⁵ Zie: [Ontwikkelkader - Weert-West](#).

⁶ Zie: Welstandsnota 2016.

⁷ Zie: [Jaarstukken 2013](#).

⁸ Zie: [Jaarstukken 2014](#).

⁹ Zie: PBL (2010) Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio'.

¹⁰ Zie: Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2017 (en 2019).

¹¹ Zie: [Wim Boers - Lister Buildings](#).

van de gronden en (3) een productielocatie voor Ebusco B.V. door EvolutionRE. Deze drie initiatieven lopen grotendeels parallel en uiteindelijk zet EvolutionRE het derde plan door met een invulling voor warehouses in plaats van een maakbedrijf.

Regionale samenwerkingsafspraken over (grootschalige) bedrijventerreinen

In het samenwerkingsverband Noord- en Midden-Limburg wordt in 2018 geconstateerd dat er in Weert 50 ha aan beschikbaar bedrijventerrein is en dat dit volstaat voor de verwachte behoefte van 19 ha tot 2023. Opvallend is dat grootschalige logistiek (distributiecentra) van deze behoefte zijn uitgezonderd omdat dit lastig te voorspellen is in de modellen. Van Kanaalzone II wordt geconstateerd dat het bedrijventerrein al langdurig leegstaat en dat de locatie minder gewild is door de relatief beperkte bereikbaarheid. De grondprijs die de eigenaar er op dit moment voor vraagt is € 60,- à € 70,- per m². Dit wordt gezien als een relatief lage prijs.

Vervolgens wordt door het samenwerkingsverband in oktober 2019 een regionaal beleidskader werklocaties gemaakt met afspraken tussen de gemeenten.¹² Relevant voor de Kanaalzone II is dat er wordt afgesproken dat:

- de ruimtevraag in beginsel wordt geacommodeerd binnen de bestaande voorraad.
- de bovenregionale bedrijventerreinen de natuurlijke opvanggebieden zijn voor nieuwe grootschalige vestigers en verplaatsters (> 5 ha). Dit gaat om het bedrijventerrein Kampershoek in Weert en nog drie bedrijventerreinen buiten Weert. Afwijken daarvan kan alleen met regionale afstemming, en als er met de Ladder voor Duurzame verstedelijking aannemelijk gemaakt is dat vestiging op de bovenregionale locaties niet mogelijk is.
- de gemeenten inventariseren bestemmingen en afwijkingsmogelijkheden waarbinnen winkels, kantoren en bedrijven kunnen worden toegestaan binnen alle bestemmingsplannen voor hun eigen grondgebied. Daarnaast identificeren zij potentieel disruptieve complexen of kavels binnen deze bestemmingen. De gemeente Weert geeft aan op basis van deze afspraak met een stevige actualisatieslag van de bestemmingsplannen de commerciële functies te hebben geschraapt. Dit betreft met name verspreid liggende commerciële functies in woonwijken en het verkleinen van het kernwinkelgebied in de binnenstad.

Kanaalzone II wordt een unieke locatie

De unieke positie van de Kanaalzone II door de ligging in Weert, de nabijheid van de Brabantse industrie en de Brainportregio, en de omvang van het perceel wordt in 2021 bevestigd door onderzoek van Stec Groep naar de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen.¹³ Het blijkt dat de beschikbaarheid van grootschalige bedrijventerreinen in de regio relatief beperkt is. Zij concluderen daarbij wel dat het private planaanbod op Kanaalzone II niet erg courant voor de markt is. Stec Groep stelt in haar onderzoek dat de private gronden op de Kanaalzone II op termijn een risico kunnen vormen voor de gemeentelijke planontwikkeling op eigen bedrijventerreinen (Ladder voor duurzame verstedelijking). Een gedeeltelijke transformatie van het gebied kan daarom interessant zijn. Het advies dat ze daarbij geven, vanuit hun ervaring, is dat als de gemeente dit wil, *'de concreetheid van de transformatie essentieel is. Een idee of planvoornemen is te zacht'* (p8).

¹² Zie: Regionaal Beleidskader werklocaties Midden-Limburg, samenwerkingsverband Midden-Limburg (oktober 2019).

¹³ 21 januari 2021: [Ruimtebehoefte onderzoek bedrijventerreinen \(weert.nl\)](https://www.weert.nl/ruimtebehoefte-onderzoek-bedrijventerreinen).

Kader: Motie Kampershoek Noord – april 2019

In de structuurvisie van 2013 wordt Kampershoek-Noord aangewezen als locatie voor grootschalige logistiek. Logistiek was al sinds 2003 mogelijk op dit terrein, onder bepaalde voorwaarden. Tot 2017 vinden hier weinig ontwikkelingen plaats, tot dat een Belgische investeerder in 2017 een deel van de gronden van Kampershoek-Noord koopt voor de realisatie van een distributiecentrum. In 2018 wordt dit mogelijk gemaakt middels de vaststelling van een partiële herziening op het bestemmingsplan Kampershoek-Noord 2010 in 2018.¹⁴

In 2019 volgt een motie vanuit de fracties van CDA en DUS Weert met betrekking tot de mogelijke ontwikkeling van grootschalige logistiek op de gronden van de gemeente op Kampershoek-Noord (dit blijkt later DHL te zijn). De motie van het CDA en DUS Weert vraagt het college om een notitie aan de raad voor te leggen over de mogelijke keuzes voor de invulling van het gemeentelijk perceel. Deze motie wordt met 7 stemmen vóór en 17 stemmen tegen verworpen.

Interesse voor Kanaalzone II van meerdere initiatiefnemers

Het eerste initiatief dat zich aandient is een logistiek centrum van Arvato B.V. Arvato is een logistiek bedrijf. Zij benaderen in oktober 2019 de gemeente Weert om de vestigingsmogelijkheden in de gemeente te bespreken. De gemeente wijst Arvato op drie potentiële gronden die beschikbaar zijn voor ontwikkeling, waaronder Kanaalzone II. In november 2020 neemt Arvato wederom contact op met de gemeente Weert om te informeren naar mogelijke ontwikkellocaties. Het blijft vervolgens even stil, totdat Arvato in december 2022 weer in contact komt met de gemeente om aan te geven dat zij een voorstel hebben voor ontwikkeling op Kanaalzone II en daarover in gesprek zijn met de grondeigenaar. Vervolgens vinden er ter voorbereiding op de vergunningverlening overleggen plaats met gemeenteamtbeambtenaren, Arvato-medewerkers en een architectenbureau. Dit leidt tot een vooroverleg in februari 2023 waarin Arvato een plan en een massastudie inbrengt. De gemeente oordeelt naast enkele kleinere punten dat de omvang van het ontwerp vanwege de bouwhoogtes niet in lijn is met het bestemmingsplan.

Het tweede initiatief is het woningbouwproject 'Boshoverbeek' van Lister Buildings, een houtbouwbedrijf van dezelfde eigenaar als de gronden op de Kanaalzone II. De eigenaar komt rond 2019 met het idee om de gronden te gebruiken voor een demonstratieproject van de houtbouwwoningen die gemaakt worden door Lister Buildings. Woningbouwcoöperatie Limburg Wonen wordt hierbij betrokken omdat zij een kans zien om deze woningen te gebruiken als tijdelijke huisvesting voor bewoners van nabijgelegen sociale huurwoningen die hun huis uit moeten gedurende renovatie.

Met de hoofdlijnen van een plan gaat Lister Buildings in september 2020 naar de gemeente. De wethouder en een ambtenaar geven aan dat er diverse knelpunten zijn, bijvoorbeeld rondom milieunormen, maar dat de gemeente positief tegenover het plan staat. Na verdere uitwerking presenteert Lister Buildings in juni 2021 een uitgewerkte versie van hun plan aan de gemeenteraad tijdens een vertrouwelijke digitale informatiebijeenkomst. De reactie van de raad is positief en de initiatiefnemers geven aan het gevoel te hebben gekregen dat de raad open stond voor de ontwikkeling. Op basis daarvan gaan Lister Buildings en Limburg Wonen de haalbaarheid verder verkennen. Daarbij worden ook ambtenaren van de gemeente betrokken en zij denken tot ten minste april 2022 mee. Uiteindelijk blijkt dat de complexiteit van het woningbouwproject leidt tot aanzienlijke kosten, bijvoorbeeld door wateropvang en groenvoorzieningen. Bovendien zou het bestemmingsplan aangepast moeten worden om woningbouw toe te staan. Deze factoren samen vormden voor Lister Buildings een te groot risico, waardoor zij eind 2022 afzien van het plan.

¹⁴ In 2015 heeft de hotelketen Van der Valk plannen voor een hotel. Hier liepen tot 2023 procedures over.

Het derde initiatief is een productiehal voor elektrische bussen voor het bedrijf Ebusco B.V. Ebusco zoekt een locatie om uit te breiden. Ze komen daarom in contact met de eigenaar van de Kanaalzone II. De gemeente (de ambtelijke organisatie en de wethouder) vindt dit een gewenste ontwikkeling en stelt de provincie Limburg en het Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF) op de hoogte om het te helpen realiseren. Samen steken deze overheden veel tijd en energie in het laten landen van Ebusco op de Kanaalzone II. Om de financiering vanuit het LIOF te krijgen is het noodzakelijk dat er een concreet plan ligt waaruit de benodigde investering duidelijk wordt. Ebusco wordt gekoppeld aan EvolutionRE om het plan verder uit te werken.

EvolutionRE is een vastgoedontwikkelaar gespecialiseerd in vastgoed voor de logistiek. Zij hadden de gronden op de Kanaalzone II al langer op het oog als interessante ontwikkellocatie omdat het een relatief goedkope en grote locatie was. Bovendien vonden zij Weert interessant voor kwalitatief hoogwaardige logistiek, door de nabijheid van Brainport en een goede arbeidspool. EvolutionRE voert daarom begin 2022 een verkennend gesprek met de eigenaar van de gronden, waaruit blijkt dat er een kans is om de gronden te kopen. EvolutionRE wordt daarbij ook op de hoogte gesteld dat er andere geïnteresseerden zijn vanuit de logistiek, en dat er een plan ligt voor een woningbouwproject.

EvolutionRE en Ebusco presenteren uiteindelijk hun plan in juni 2022 aan de gemeente. Ebusco spreekt na de zomer van 2022 het plan door met de provincie en het LIOF waarna de overheden de keuze van Ebusco afwachten.

Grondaankopen

Tegelijkertijd met het aandienen van verschillende initiatieven breidt de eigenaar van COFFR/Lister Buildings/Kadans Vastgoed B.V. zijn grondportefeuille op de Kanaalzone II uit. Hij koopt drie percelen aan de westkant langs de Havenweg. Hierdoor groeit het perceel van 96.000 m² naar 133.500 m².

In eerste instantie worden er eind 2021 twee percelen gekocht: één kleine perceel met een tankstation en één perceel dat wordt overgenomen van Thijs Logistiek, dat wegens uitbreidingsmogelijkheden verhuist. Eind 2022 wordt het derde perceel gekocht dat ten zuiden daarvan ligt.

Omwonenden krijgen in juni 2022 ook lucht van deze grondtransacties en de veranderingen van eigendom die daarmee gepaard gaan, wanneer twee van de drie percelen zijn overgekocht door COFFR. Dit zorgde ervoor dat de omwonenden gingen onderzoeken welke ontwikkelingen er plaats zouden gaan vinden op dit terrein.



Provinciale regels voor bedrijfskavels groter dan 5 hectare

In de Provinciale Staten van Limburg speelt gelijktijdig aan de initiatieven op de Kanaalzone II een discussie over het meer grip krijgen op toekomstige grootschalige bedrijfsontwikkelingen. Aanleiding zijn prognoses van de provincie dat de verwachte ruimtevraag voor (grootschalige

logistieke) bedrijvigheid (> 5 hectare) tot 2032 toeneemt met ongeveer 25 tot 28 procent. De discussie leidt in april 2022 tot een voorstel voor het 'maximeren van de kavelomvang tot 5 ha, met een afwijkingsbevoegdheid boven 5 ha in het geval van aantoonbare regionale meerwaarde'.¹⁵ Dit voorstel wordt uitgewerkt tot een concrete instructieregel in de omgevingsverordening van de Provincie Limburg, die aangeeft dat een omgevingsplan geen bedrijfskavel toelaat met een oppervlakte van meer dan 5 hectare. Deze instructieregel treedt in werking op 18 januari 2023.¹⁶ Vervolgens werkt de provincie samen met gemeenten aan een beleidsregel voor het afwijken van deze regel als er aantoonbare regionale meerwaarde bestaat. Deze beleidsregel wordt in februari 2024 vastgesteld.¹⁷

Start met nieuwe omgevingsvisie en totstandkoming strategische visie

In december 2020 geeft de gemeenteraad de opdracht voor het opstellen van een omgevingsvisie. Vanaf dat moment wordt er gestart met de voorbereiding van een omgevingsvisie die de structuurvisie uit 2013 zal vervangen. Tot de vaststelling van de nieuwe omgevingsvisie is die structuurvisie nog het geldende strategische beleidskader.

Voor de nieuwe omgevingsvisie wordt eerst intern per thema geïnventariseerd wat het beleid is en welke opgaven er spelen, om te beginnen met het thema economie en bedrijvigheid. Hoewel er in die tijd gesproken wordt over mogelijke woningbouwplannen op Kanaalzone II, wordt dit bij het in kaart brengen van de opgave niet meegenomen. Op de verkennende kaarten blijft Kanaalzone II een bedrijventerrein. De Kanaalzone II wordt echter niet expliciet benoemd als onderdeel van de economisch sterke, flexibele en veelzijdige bedrijventerreinen in Weert. De Kempen, Kampershoek 2.0 en Leuken-Noord worden dat wel.

Tegelijk met het werken aan de Omgevingsvisie wordt er in 2021 in opdracht van het coalitieprogramma 'Weert koerst op verbinding' 2018 – 2022 een strategische visie opgesteld. Dit document schetst op hoofdlijnen de ontwikkelrichting voor de gemeente. Middels een breed participatieproces is input verkregen. In deze strategische visie wordt de wens uitgesproken om in te zetten op duurzame maakindustrie. De visie zet in op bedrijvigheid die sociaal en ecologisch duurzaam onderneemt. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in functie.

2.5 Initiatief EvolutionRE zet door (2023)

Een besluit van Ebusco over de investering in een productiefaciliteit en de locatiekeuze voor Weert laat lang op zich wachten, waardoor EvolutionRE het plan door zet zonder hen. Het wegvallen van Ebusco als huurder was voor vastgoedontwikkelaar EvolutionRE geen reden om af te zien van de aankoop van de gronden. Zij voorzagen voldoende kansen om de panden alsnog te verhuren. Na aankoop doet EvolutionRE een vergunningsaanvraag voor twee warehouses. Dat leidt tot veel discussie in de gemeenteraad en bij omwonenden. Uiteindelijk besluit het college de vergunning te verlenen omdat zij geen gronden ziet voor het weigeren van de aanvraag.

Gronden worden gekocht door EvolutionRE

In februari 2023 spreekt EvolutionRE met gemeenteambtenaren over de plannen voor de gronden zonder Ebusco. Op dat moment is er dus geen concrete huurder voor het pand, wel wordt er een beeld geschetst van het type bedrijvigheid dat zich daar kan vestigen. Op basis van het gesprek, het mailcontract wat daarop volgt en twee onderzoeken van externe partijen heeft EvolutionRE het

¹⁵ Zie: [Document Limburg - Sonderend stuk Grip op grootschalige bedrijvigheid brief GS van 19-4-2022 \(GS DOC-00259728\).pdf](#) - iBabs Publiekspitaal ([bestuurlijkeinformatie.nl](#)).

¹⁶ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-564.html>.

¹⁷ Zie: [Document Limburg - Sonderend stuk inzake grip op grootschalige bedrijvigheid - wijziging Omgevingsverordening Limburg en Beleidsregel regionale meerwaarde grote bedrijfskavels Limburg, brief GS van 6-2-2024 \(GS DOC-00607092\)](#) - iBabs Publiekspitaal ([bestuurlijkeinformatie.nl](#)).

vertrouwen dat hun huidige ontwerp voor de locatie past binnen het vigerende bestemmingsplan en koopt de gronden van COFFR.¹⁸ Er wordt eerst in tussen EvolutionRE en de grondeigenaar een 'head of terms' getekend, met de hoofdlijnen van de koop. Beide partijen voeren vervolgens diverse onderzoeken uit om de definitieve overeenkomst vorm te geven die uiteindelijk in april 2023 wordt getekend.

Vergunningaanvraag na een bijeenkomst met omwonenden

Het plan van EvolutionRE bestaat uit twee gebouwen met een 25 meter brede groenzone tussen de warehouses en de huizen.¹⁹ Om dit te realiseren is een vergunning nodig. Voordat EvolutionRE deze aanvraagt, organiseert het bedrijf in mei 2023 een informatiebijeenkomst voor de omwonenden, gemeenteambtenaren en raadsleden om de plannen toe te lichten en eventuele aanpassingen te bespreken. De informatiebijeenkomst wordt sterk verschillend beleefd door de aanwezigen (zie kader). Met de opmerkingen uit de bijeenkomst doet EvolutionRE kleine aanpassingen aan het plan, waarna het bedrijf op 23 juni 2023 een vergunningaanvraag doet voor de bouw van twee warehouses voor 'EVO Park Weert', zoals het project wordt genoemd. In juli worden er nog een aantal extra documenten aangeleverd.

Informatiebijeenkomst 24 mei 2023 – verschillende perspectieven

Op 24 mei organiseert EvolutionRE een informatiebijeenkomst over hun plannen voor omwonenden van Kanaalzone II. Hierbij waren ongeveer 60 mensen aanwezig. De informatieavond bestond uit twee delen: een plenair deel met een presentatie van EvolutionRE en een interactief deel waarin de aanwezigen langs verschillende **stands** konden gaan. Eén van de stands was van de gemeente die vragen beantwoordde over de manier waarop het plan paste in het huidige beleid (bestemmingsplan).

De informatiebijeenkomst is door de verschillende aanwezige partijen anders ervaren. Omwonenden geven aan overvallen te zijn door de hele informatieavond. Dat kwam met name door de omvang van het plan en de verwachting dat Kanaalzone II juist bedoeld was voor kleinschalige bedrijven (mkb). Daarnaast kregen de omwonenden het idee dat het al zeker was dat het plan er zou komen en hoe het eruit zou zien, ongeacht hun bezwaren, en dat EvolutionRE en de gemeente sterk samenwerkten om dit plan te realiseren. De omwonenden geven aan hierdoor niet het idee te hebben gehad dat de gemeente onafhankelijk was in de ontwikkeling. Tot slot vinden de omwonenden het jammer dat er nooit een terugkoppeling is gekomen over wat er met hun inbreng is gedaan.

Vanuit de gemeente en EvolutionRE wordt teruggekeken op een constructieve avond. Hoewel het eerste deel van de bijeenkomst als zeer kritisch werd ervaren, was de afdrank dat er een goed gesprek gevoerd is. EvolutionRE geeft daarbij tegemoet te zijn gekomen aan de aanwezigen waar dat economische haalbaar was, bijvoorbeeld door de groenstrook achter de Nobellaan samen met de omwonenden in te richten en de geplande speeltuin uit het plan te halen vanwege de zorgen over hangjongeren.

Twijfels over het plan bij omwonenden en de gemeenteraad

De ingediende stukken voor de vergunningsaanvraag worden opgevraagd door een groep bewoners: Stichting Kanaalzone 2. Zij constateren meerdere inconsequenties in de verschillende onderzoeken ter onderbouwing van verkeer en stikstof, en kaarten dit aan bij de gemeente voordat het vergunningbesluit is genomen. Als reactie daarop wordt een oplegger geschreven door Antea om de onderzoeken toe te lichten. Verder reageert de gemeente dat de stichting het beste kan wachten tot het vergunningbesluit is genomen en dan eventueel bezwaar in te dienen.

¹⁸ Op dat moment wordt ook bij de gemeenteambtenaren duidelijk dat het plan van Arvato geen doorgang vindt en dat de grondeigenaar heeft gekozen om met EvolutionRE zaken te doen.

¹⁹ Zie: [De toekomst van duurzame warehousing | EvolutionRE \(evoparkweert.nl\)](#).

Vanaf juni 2023 wordt mede op aandringen van de omwonenden bij de gemeenteraad duidelijk dat er plannen zijn op Kanaalzone II voor de bouw van warehouses. Ook daar ontstaat twijfel over de wenselijkheid. Er worden vooruitlopend op het besluit over het al dan niet verlenen van de vergunning diverse vragen gesteld en moties ingediend. De vragen gaan onder andere over de strijdigheid van de plannen met de Structuurvisie Weert 2025, waarom het bestemmingsplan niet is aangepast in de afgelopen jaren sinds 2013, en over het bevoegd gezag rondom dit vraagstuk. De moties gaan over onderzoek naar de verkeersdrukke,²⁰ het tegengaan van 'verdozing', en de wens voor woningen op de locatie.

De bezwaren van omwonenden en gemeenteraadsleden richten zich hoofdzakelijk op de strijdigheid van het plan met de 'goede ruimtelijke ordening'. Dat is relevant omdat in het plan de maximale goothoogte in het bestemmingsplan wordt overschreden. Een dergelijke overschrijding kan door het college worden toegestaan door gebruik te maken van de zogenaamde Kruimelregeling.²¹ Maar dat kan alleen als het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Op dit laatste punt zit het bezwaar van de raad en de omwonenden: zij vinden om diverse redenen dat de activiteit niet past binnen goede ruimtelijke ordening (zie kader).

Argumentatie: strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening

Aanvullend op de discussie in de raadsvergaderingen sturen de fracties van DUS Weert, CDA, PvdA en Van de Loo begin augustus een brief naar het college waarin zij beargumenteren waarom zij het plan van EvolutionRE in strijd vinden met een goede ruimtelijke ordening. Hiervoor benoemen ze vier redenen:

1. Grootschalige logistiek moet volgens Structuurvisie Weert 2025 op bedrijventerrein Kampershoek 2.0 en De Kempen gevestigd worden.
2. Het bouwplan is in strijd met Structuurvisie Weert 2025, omdat het bedrijventerrein Kanaalzone II volgens de structuurvisie in beeld is voor recreatieve ontwikkelingen.
3. De bouwhoogte aan de zuidzijde grenzend aan de woonpercelen aan de Nobellaan wordt vier meter hoger dan het bestemmingsplan toestaat. Er is geen ruimte om van het bestemmingsplan af te wijken, omdat de gemeenteraad bij vaststelling van het bestemmingsplan uitdrukkelijk heeft besloten om vast te houden aan de bouwhoogten die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.
4. Er is onduidelijkheid over de verkeersgeneratie van het bouwplan. Er zullen verkeerskundige knelpunten ontstaan.

In het algemeen wordt er door de gemeenteraad gezocht naar mogelijkheden om de ontwikkeling tegen te gaan. Daarom verzoekt de gemeenteraad het college in een raadsvergadering in juli 2023 om juridisch advies in te winnen over de mogelijkheden om het plan tegen te houden en in gesprek te gaan met de initiatiefnemer over een eventuele andere invulling van de percelen. De wethouder zegt dit toe, geeft uitvoering aan het verzoek, en rapporteert daar in augustus 2023 over. Het gesprek met EvolutionRE levert geen oplossing omdat een andere invulling van de percelen niet past binnen hun kernactiviteiten, en een ander type activiteit een bestemmingsplanwijzing zou vergen, wat risico's met zich meebrengt. Het juridisch onderzoek is ook helder: (1) het bestemmingsplan en de structuurvisie bieden geen harde weigeringsgrond voor de vergunning en (2) de gemeente kan de initiatiefnemer niet dwingen op de locatie een andere bestemming te realiseren zonder het bestemmingsplan te wijzigen.

²⁰ Dit punt van mogelijk verkeersdrukke wordt in september 2022 bij de plannen van Ebusco ook signaleerd bij de wethouder en de ambtelijke organisatie.

²¹ Dit is een benaming van de toepassing van artikel 2.12 lid 1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (vervallen per 01-01-2024 door de komst van de Omgevingswet). Hieronder valt onder andere het hoger bouwen van een hoofdbouw dan de goothoogte die het bestemmingsplan toestaat.

In een aanvullende poging om de ontwikkeling tegen te houden, neemt de gemeenteraad in oktober 2023 een motie aan om geen vestiging van grootschalige logistieke centra van 4 hectare of groter toe te staan in het gebied Kanaalzone II en verzoekt het college dit te betrekken in lopende vergunningaanvragen.

Vergunningverlening voor een warehouse op de Kanaalzone II

Ondanks de weerstand van gemeenteraadsleden en omwonenden, verleent het college op 19 december 2023 de omgevingsvergunning aan EvolutionRE voor de bouw van twee warehouses. Over dit besluit wordt de wethouder in het college kritisch bevraagd. Het college informeert hierover de gemeenteraad, Stichting Kanaalzone 2 en de wijk- en dorpsraden. Daarin benoemt het college dat het geen gronden heeft om de vergunning te weigeren. Het plan is alleen in de gothoogte strijdig met het bestemmingsplan en daarvoor kan een 'kruimelafwijking' worden verleend. Het college onderbouwt het gebruik van de kruimelafwijking in dit geval door aan te geven dat dit gebruikelijk is omdat de gothoogte een verouderde bepaling is die voor utiliteitsbouw niet meer van toepassing is.²² Het college benoemt ook expliciet in de brief aan de raad dat een aangenomen motie niet door het college kan worden gebruikt als weigeringsgrond. Daarvoor moet eerst een wijziging van het bestemmingsplan worden doorgevoerd. De beleidsruimte waaraan een omgevingsvergunning getoetst wordt, moet vóór de aanvraag duidelijk zijn en kan niet gedurende het proces veranderen.

2.6 Bevindingen feitenrelaas op hoofdlijnen

De tijdlijn die voor deze evaluatie van belang is, loopt van het vertrek van Philips van Kanaalzone II in 2007 tot de verlening van de omgevingsvergunning voor een distributiecentrum in 2023. In 2013 worden met de structuurvisie nieuwe beleidskaders door de gemeenteraad vastgesteld. De initiatieven voor planontwikkeling volgen enkele jaren later en komen van de grondeigenaar zelf en van private partijen. Dit leidt uiteindelijk tot de vergunningverlening aan EvolutionRE voor de bouw van de twee warehouses.

De tijdlijn omvat een periode van ruim 15 jaar waarin veel verandert in de samenleving en in de economie. Vanaf 2008 heeft de economische crisis grote gevolgen voor de vraag naar bedrijventerreinen en gebiedsontwikkeling. Het is daarom begrijpelijk dat de gemeente in de structuurvisie van 2013 aankondigt om andere ontwikkelmogelijkheden te verkennen, bijvoorbeeld voor het stadscentrum en de omgeving van de IJzeren Man. Tot concrete keuzes voor een andere invulling van Kanaalzone II komt het niet.

De gemeente houdt gedurende de hele tijdlijn vast aan een faciliterende rol en verleidingsplanologie met flexibele regels in het bestemmingsplan. Vanaf 2018 wordt actief ingezet op acquisitie van bedrijven voor alle locaties in de gehele gemeente. Het initiatief voor diverse plannen ligt bij de grondeigenaar en bedrijven. Zij kunnen rekenen op ambtelijk en bestuurlijk overleg. De gemeenteraad heeft hierin geen rol. De betrokkenheid van omwonenden is er alleen als initiatiefnemers participatie organiseren. Voor een verdieping van ons inzicht in de rolverdeling tussen de gemeente en de private partijen en de rol van omwonenden onderzoeken we in het volgende hoofdstuk twee momenten in de tijdlijn in het bijzonder. De eerste is de periode rond 2013 waarin een nieuwe structuurvisie wordt opgesteld. De tweede is de periode die net vooraf gaat aan vergunningverlening door de gemeente, namelijk de grondaankoop door EvolutionRE.

²² Deze onderbouwing geeft het college al in de brief aan de raad naar aanleiding van het ingewonnen juridisch advies verstuurd op 29 augustus 2023.

HOOFDSTUK 3

Verdieping in beleidskaders en planontwikkeling

In dit hoofdstuk verdiepen we onze analyse van de beleidskaders en de planontwikkeling. Daarvoor kijken we naar twee betekenisvolle momenten. Dit zijn de momenten waarop een belangrijke stap is gezet in de medewerking aan of bijsturing van de ontwikkeling van de distributiecentra en daarmee – achteraf gezien – feitelijk het verschil hebben gemaakt in de realisatie van twee warehouses op Kanaalzone II.

Het eerste moment betreft de vaststelling van Structuurvisie Weert 2025 in 2013, een document die de basis legde voor de toekomstige ontwikkelingen in Weert. Structuurvisie Weert 2025 is het beleidskader waaraan de omgevingsvergunning getoetst wordt. Verdieping op dit moment geeft inzicht in de opstelling van beleidskaders, de manier waarop deze werden uitgevoerd en hoe de gemeenteraad daarbij betrokken is geweest (onderzoeksvraag 1).

Het tweede moment is het besluit van EvolutionRE om de grond aan te kopen voor de realisatie van de twee warehouses. De grondaankoop ging buiten de gemeente om, maar is een belangrijk moment dat leidde tot de omgevingsvergunningsaanvraag die in december 2023 is verleend door het college. De verdieping op dit moment geeft inzicht in het proces richting de grondaankoop waardoor de ontwikkelaar genoeg zekerheid voelde rondom de haalbaarheid van het plan voorafgaand aan de vergunningsaanvraag (onderzoeksvraag 2). Welk contact is er vanuit de gemeente geweest met de ontwikkelaar, maar ook: hoe waren de contacten intern bij de gemeente? Wie waren er betrokken en op welke manier?

3.1 Structuurvisie Weert 2025: opstellen en uitvoering van ruimtelijke beleidskaders

De structuurvisie het belangrijkste beleidskader voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente dat de gemeenteraad vaststelt. We kijken in dit verdiepende onderzoek naar de volgende punten:

- De rol van een structuurvisie.
- De rol van de raad bij het opstellen en de uitvoering van de structuurvisie.
- De rol van het college bij het opstellen en de uitvoering van de structuurvisie.
- De inhoud van de structuurvisie op hoofdlijnen.
- De uitvoering van het uitvoeringsprogramma (deel 3) van de structuurvisie.

De structuurvisie: een strategisch beleidsdocument

De structuurvisie is een verplicht instrument onder de Wet ruimtelijke ordening, de voorganger van de huidige Omgevingswet.²³ De structuurvisie is het strategisch beleidsdocument om de kaders vast te leggen voor de ruimtelijke ordening en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie is zelfbindend. Dat wil zeggen dat de inhoud van de visie leidend is voor het handelen van de gemeente, maar niet bindend voor andere partijen en bewoners. Een structuurvisie wordt met perspectief op de lange termijn opgesteld, waardoor een structuurvisie de onderbouwing vormt voor besluiten over toekomstige ontwikkeling. De structuurvisie vormt de onderbouwing voor het wijzigen van bestemmingsplannen.

Het opstellen van de Structuurvisie Weert 2025

De Structuurvisie Weert 2025 bestaat uit drie delen: (1) Analyse en opgave, (2) Visie en (3) uitvoeringsprogramma. Het geheel wordt opgesteld door een ambtelijke projectgroep in samenwerking met diverse werkgroepen voor specifieke onderwerpen. Een stuurgroep begeleidt het gehele proces. De stuurgroep bestaat uit twee wethouders van de ruimtelijke portefeuilles, twee directeurs en twee afdelingshoofden. Het college werd meegenomen via de buitenwacht en via de wethouders in de stuurgroep. Zij hadden hierbij met name een feedback rol en konden op hoofdlijnen aangegeven wat er nodig was. Dit gebeurt allemaal ten tijde van een periode waarin de kredietcrisis goed merkbaar is. De ontwikkelingen op de bedrijventerreinen staan stil, de gemeente moet haar grondexploitatie naar beneden bijstellen (najaarsnota 2012), en het beeld overheerst dat Weert een krimpregio is.

In het opstellen van de structuurvisie worden raadsleden, externe specialisten, inwoners en andere stakeholders betrokken:

- **Raadsleden;** Er zijn in totaal vijf raadsbijeenkomsten gehouden waarin raadsleden aandachtspunten en nuanceringen konden inbrengen. De eerste twee bijeenkomsten vinden plaats in februari 2013 en zijn gericht op deel 1: analyse en opgave, die in mei 2013 werd vastgesteld. De ambtelijke organisatie presenteerde in die bijeenkomsten de analyse en de opgave voor Weert. Daarbij ging de ene raadsessie over het buitengebied en de andere over het stedelijk gebied. De aandachtspunten die de raadsleden meegaven, gingen over wonen, natuur en recreatie in Kempen-Broek en De IJzeren Man, en de bloeiende werkgelegenheid. De drie daaropvolgende raadsbijeenkomsten waren gericht op visie en uitvoering, die later werden vastgesteld.
- **Externe specialisten;** Er vonden interviews plaats met externe specialisten ter invulling van deel 1. De externe specialisten waren (vertegenwoordigers van) de woningbouwcorporatie, culturele instellingen, stedenbouwkundigen, ondernemers, zorginstellingen en middelbare scholen. Bij deze partijen werd geïnventariseerd wat hun aandachtspunten waren voor de structuurvisie.
- **Inwoners;** Eind februari en begin maart 2013 openbare discussieavonden plaats waar geïnteresseerden naartoe konden komen. De ene bijeenkomst was gericht op het buitengebied en de andere op het stedelijk gebied, net zoals bij de eerste twee raadsbijeenkomsten. Onder de geïnteresseerden bevinden zich bewoners, dorps- en wijkraden en agrariërs. In de discussieavonden stonden twee vragen centraal: 'wat moet er zeker behouden blijven?' en 'wat moet er veranderen?' Deze twee discussieavonden dienden als input voor deel 1: analyse en opgave. Voor deel 2 en deel 3 is er halverwege oktober 2013 een openbare informatiebijeenkomst waarin de structuurvisie wordt toegelicht aan inwoners, bedrijven, verenigingen en organisaties.

²³ Sinds de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de Wet ruimtelijke ordening niet meer van toepassing.

- **Andere stakeholders;** Ter invulling van deel 2 en deel 3 wordt er ook nog een 'rondje langs de velden' gedaan bij stakeholders gedaan in juni 2013. Bij buurgemeenten, de provincie Limburg, dorps- en wijkraden, natuur- en groenorganisaties, de Limburgse werkgeversvereniging, en parkmanagement wordt gevraagd naar de mate waarin zij zich herkennen in de visie en/of zij aanvullingen hebben. Vanuit parkmanagement, de partij verantwoordelijk voor de bedrijventerreinen in Weert, maar ook vanuit dorps- en wijkraden wordt op dat moment opgemerkt dat de aanleg van een verbinding van de A2 naar het westen van Weert gewenst is voor de economische ontwikkeling.²⁴

Op 11 december 2013 worden deel 2 en 3 van de structuurvisie officieel vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie is voor bepaalde thema's verkennend en 'zoekerig'. Woorden als 'mogelijk' en 'vooral' lijken richtinggevend in de teksten²⁵ over bedrijventerreinen in het algemeen en specifiek voor Kanaalzone II, maar duiden nog niet op een keuze. Dit wordt achteraf ook herkend door gesprekspartners. Er wordt onder andere aangegeven dat er in de raad verdeeldheid bestond over onder andere de invulling van bedrijvigheid en recreatie. Als gevolg hiervan staan er daarover geen duidelijk richtinggevende uitspraken in de structuurvisie, en blijft er ruimte bestaan om bij te sturen. Rondom het thema leisure wordt ook aangegeven dat dit is opgenomen om te kijken of dit tot interesse uit de markt zou leiden ter ontwikkeling van leegstaande bedrijventerreinen.

De uitvoering van Structuurvisie Weert 2025

Na vaststelling van de structuurvisie in december 2013 gaat de ambtelijke organisatie aan de slag met de uitvoering. In het uitvoeringsprogramma zijn projecten opgenomen voor de korte termijn en projecten voor de lange termijn. Voor de kortetermijnprojecten waren de financiële middelen voorhanden. Voor de langetermijnprojecten was dit niet altijd het geval.

De uitvoering werd gemonitord en de uitkomsten daarvan werden jaarlijks gerapporteerd. Per uitvoeringsprogramma-project werd in een overzichtelijke tabel bijgehouden wat de status ervan was. In een aantal korte zinnen werd de stand van zaken beschreven en in de kolom daarnaast de conclusie: is het project afgerond, lopend, nog niet gestart of vervalt het project? Dit monitoringsdocument werd vastgesteld door het B&W en ter inzage gelegd bij de gemeenteraad.

De gemeente had tijdens de uitvoering van de structuurvisie structurele problemen met bezetting, mede als gevolg van bezuinigingen. De uitvoeringscapaciteit van de gemeente was onvoldoende en er moesten keuzes gemaakt worden bij de uitvoering. Er is hierdoor onder andere gekozen om geen Nota leisure op te stellen. Er lag een Nota verblijfsrecreatie uit 2009 en de noodzaak om die te herijken was er niet.

De focus van de uitvoering lag met name bij het terugbrengen van de planvoorraad van de woningbouw. In 2014 wordt er meteen een plan van aanpak opgesteld om met dit doel de bestemmingsplannen te herzien. In 2017 vindt er ook een gedeeltelijke herziening plaats waarbij de visie op de binnenstad wordt herzien.

In de uitvoering van het beleid voor bedrijventerreinen gaat de aandacht vooral naar Kampershoek-Noord. De gemeente is daar eigenaar van de grond. Dit bedrijventerrein stond lange tijd leeg en om de locatie aantrekkelijker te maken is er gekozen om het bestemmingsplan aan te passen en logistiek toe te staan, gezien de markt voor logistieke bedrijventerreinen. Bij de

²⁴ In de structuurvisie wordt de zogenoemde 'Westtangent' genoemd als mogelijke verbinding en in het deel uitvoering wordt een haalbaarheidsonderzoek naar de Westtangent opgenomen. Een quickscan uit april 2013 geeft aan dat op korte termijn nut en noodzaak nog onvoldoende kunnen worden aangetoond.

²⁵ Zie citaten van de structuurvisie in paragraaf 2.2 van dit onderzoeksrapport.

raadsleden leefde het idee dat dit logistiek zou zijn in de zin van logistieke bedrijven die een bijdrage zouden leveren aan de regio en de maakindustrie.

Geen integrale herijking van de structuurvisie tot 2024

In 2013 werd aangegeven dat de structuurvisie na maximaal 8 tot 10 jaar integraal herijkt zou worden. Maar rond 2018, als de structuurvisie pas 5 jaar oud is, wordt er al gesproken over een integrale herijking. Op dat moment wordt er ook al gesproken over de invoering van de Omgevingswet. Met die reden wordt er geen nieuwe structuurvisie opgesteld en maakt de gemeente meteen de stap naar een omgevingsvisie. In de tussentijd vinden er wel sectorale herijkingen van visies plaats. Elke vier jaar wordt bijvoorbeeld de woonvisie herijkt.

Daarnaast wordt er een strategische visie opgesteld: 'Werken aan Weert 2030', ter uitvoering van het coalitieprogramma 'Weert koerst op verbinding 2018 – 2022'. Hierin wordt op hoofdlijnen richting gegeven aan verschillende beleids- en visiedocumenten. De status van dit document is echter onduidelijk. Het omgevingsbeleid verandert hierdoor namelijk niet en de Structuurvisie Weert 2025 blijft tot juni 2024 het beleidskader waaraan omgevingsvergunningen die niet aan het bestemmingsplan voldoen worden getoetst.²⁶

3.2 Het besluit tot aankoop van de percelen door EvolutionRE en de rol van de gemeente in de aanloop daarnaartoe

Het tweede betekenisvolle moment dat we onderzoeken is de grondaankoop door EvolutionRE in april 2023. De grondaankoop vindt plaats twee maanden voorafgaand aan het indienen van de omgevingsvergunningaanvraag. De initiatiefnemer heeft voor deze grondaankoop kennelijk het vertrouwen dat vergunningverlening verwacht mag worden. Een half jaar later volgt inderdaad de vergunningverlening om op het oude Philipsterrein warehouses te ontwikkelen voor een (op dit moment) nog onbekende huurder. Deze vroege grondaankoop voor een relatief hoge grondprijs wordt achteraf door velen als risicovol gezien voor de initiatiefnemer. Daarom ontstaat bij de omwonenden en raadsleden het beeld dat de gemeente de vergunning niet kon weigeren en voorafgaand aan de grondtransactie en de vergunningaanvraag zekerheid moet hebben geboden over de goedkeuring van dit plan. We onderzoeken daarom nader:

- welke initiatiefnemers en plannen er waren voor de locatie op Kanaalzone II
- hoe de contacten tussen initiatiefnemers, grondeigenaar en gemeente waren
- waar EvolutionRE het vertrouwen op de gunstige afloop van vergunningaanvraag aan ontleende.

We pakken de draad op bij het idee voor een woningbouwproject op het bedrijventerrein.

Woningbouwproject 'Boshoverbeek'

Tot 2019 staan de mogelijke ontwikkelingen op de Kanaalzone II relatief stil. De grondeigenaar komt in 2019 met een initiatief voor woningbouwplannen. De grondeigenaar is ook de eigenaar van Lister Buildings, projectontwikkelaar van circulaire en duurzame gebouwen. Met dit initiatief wil hij een showcase maken van zijn woningen met een houtbouwconstructie. De initiatiefnemer deelt zijn ideeën met gemeenteamttenaren en de wethouder. Op voorstel van de gemeente wordt de woningcorporatie Wonen Limburg betrokken. In september 2020 wordt de gemeenteraad in een besloten bijeenkomst door de initiatiefnemer op de hoogte gebracht van deze plannen, met als doel te peilen hoe de gemeenteraad hiertegenover staat.

²⁶ Aanvragen voor een omgevingsvergunning worden aan het bestemmingsplan getoetst. Alleen als een vergunningaanvraag niet aan het bestemmingsplan voldoet dat wordt gekeken of de aanvraag beleidsmatig voldoet.

Het ging over een woningbouwplan voor meer dan 100 woningen, waardoor de gemeenteraad betrokken moest worden.²⁷ Daarnaast was er voor dit plan ook een bestemmingsplanwijziging nodig. Na de informatiebijeenkomst zijn de gemeenteraadsleden overwegend positief over het idee. De woningbouwopgave in de gemeente was op dat moment groot en de mogelijke ontwikkeling van nieuwe woningen werd daarom vanuit de gemeente omarmd. De initiatiefnemers en de woningcorporatie Wonen Limburg werken het plan verder uit.

Andere ontwikkelingen op Kanaalzone II

Met de uitwerking van het plan blijkt dat het voor de initiatiefnemer, tevens grondeigenaar, een té duur en complex traject wordt om door te zetten. Daarnaast wordt hij er op geattendeerd dat hij een unieke grondpositie heeft in de regio. De waarde van de gronden op de locatie Kanaalzone II stijgen daardoor enorm. Dit maakt het voor de grondeigenaar (financieel gezien) interessant om in gesprek te gaan met andere partijen die zich op Kanaalzone II willen vestigen.

De gemeente wordt niet betrokken door de grondeigenaar in de koerswijziging van woningbouw terug naar bedrijventerrein. De gemeente (wethouder) geeft aan hierdoor verrast te zijn geweest. De grondeigenaar had vervolgens contact met verschillende partijen die interesse toonden. Wegens de vertrouwelijkheid en onzekerheid van de initiatieven werden deze niet zomaar gedeeld met de raad, maar tussen de ambtelijke organisatie en de wethouder gehouden. De koerswijziging terug naar bedrijventerrein past binnen het bestaande beleid (structuurvisie) en het vigerende bestemmingsplan (Bedrijventerreinen 2013). Daarom wordt deze ook niet expliciet besproken met de gemeenteraadsleden.

Begin 2022 voert EvolutionRE verkennende gesprekken met de grondeigenaar van de voormalige Philipslocatie op Kanaalzone II en ziet kansen voor het verwerven van de gronden. EvolutionRE is een Belgisch vastgoedbedrijf dat gespecialiseerd is in het ontwikkelen en exploiteren van logistieke centra. Zij monitoren een lijst met interessante locaties in België, Nederland en Duitsland, in het bijzonder locaties waar grootschalige ontwikkelingen mogelijk zijn. Kanaalzone II staat ook op hun lijst. Zij zien Kanaalzone II als interessante ontwikkellocatie en zijn in contact gekomen met de grondeigenaar.

Rond diezelfde tijd is Ebusco, de elektrische bussenproducent uit Deurne, in de Noord-Brabantse tech-regio, op zoek naar een uitbreidingslocatie. De acquisitieactiviteiten van de gemeente leiden tot een gesprek met Ebusco over hun wens om uit te breiden. De gemeenteambtenaar bespreekt diverse locatieopties en koppelt Ebusco aan de grondeigenaar van de braakliggende percelen op Kanaalzone II. Tegelijkertijd wordt de provincie Limburg geïnformeerd, zoals ook afgesproken in het convenant van de regiogemeenten met de provincie. De provincie moet geïnformeerd worden wanneer de kans ontstaat dat grote bedrijven zich in de gemeente vestigen, ook als deze kansen voortkomen uit de eigen inspanningen voor acquisitie. Het overleg met de provincie is daarnaast ook nodig, omdat een investering vanuit het provinciale investeringsfonds LIOF mogelijk nodig is voor het rondkrijgen van de financiering. Hiervoor is een duidelijk beeld nodig van het investeringsvraagstuk.

²⁷ Voor woningbouwplannen van meer dan 10 woningen moest de gemeenteraad in Weert betrokken worden.

Om invulling te geven aan een haalbaar financieel plaatje wordt Ebusco gekoppeld aan vastgoedontwikkelaar EvolutionRE. EvolutionRE maakt een plan voor de locatie, met Ebusco als beoogde huurder. Ze doen een uitgebreid onderzoek naar de omgeving, het gemeentelijke beleid en het bestemmingsplan. Zo komen ze tot een ontwerp waarover het gesprek gevoerd kan worden met de provincie en het LIOF. Tot aan de herfst van 2022 is Ebusco nog in gesprek met de provincie en het LIOF, mogelijk ook over andere locaties in Limburg. De gemeente Weert en de grondeigenaar van de locatie op Kanaalzone II zijn daar niet bij betrokken. Zij wachten beide op een locatiekeuze van Ebusco voor Weert. De ambtenaar van de gemeente (EZ) houdt de wethouders op de hoogte van deze ontwikkelingen.

Betrokkenheid van de gemeente

In de tijd dat de gemeente wacht op een besluit van Ebusco of zij zich in Weert willen vestigen, heeft de grondeigenaar ook contact met andere initiatiefnemers met plannen voor de locatie op Kanaalzone II. De gemeente is hierbij beperkt betrokken.

Eén van de partijen met een initiatief is Arvato, een Duits bedrijf voor logistieke dienstverlening. De grondeigenaar spreekt met Arvato over een mogelijke ontwikkeling van een logistiek centrum. In december 2022 zoekt Arvato (weer) contact met de gemeente om de plannen die Arvato heeft voor Kanaalzone II te bespreken. Arvato zit eind januari 2023 met gemeenteambtenaren (ruimtelijke ordening, vergunningverlening, acquisitie en milieu) om de tafel en krijgt meerdere aandachtspunten mee. Op 1 februari dient Arvato een formeel verzoek voor vooroverleg in. De gemeente geeft in haar beoordeling aan dat dit plan niet voldoet aan de bouwhoogtes van het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan wordt namelijk een splitsing gemaakt tussen bouwhoogtes, iets waar het plan van Arvato geen rekening mee houdt. De gemeenteambtenaren geven wel aan dat er afgeweken mag worden van de goothoogtes, maar dat dit niet ten koste mag gaan van de kwalitatieve ruimtelijke inpassing.

Gelijktijdig met het initiatief van Arvato, voert EvolutionRE in februari 2023 ook een gesprek met de gemeente. EvolutionRE was bezig met de vastgoedontwikkeling voor Ebusco en had een volledig plan ontworpen voor hen. Een besluit van Ebusco over de investering in een productiefaciliteit en de locatiekeuze voor Weert laat lang op zich wachten waardoor EvolutionRE het plan doorzet zonder hen.²⁸ EvolutionRE gaat verder met het ontwerp dat er lag voor Ebusco, waar de gemeente intensief aan meewerkte. Nu EvolutionRE geen definitieve huurder op het oog heeft, zit in het nieuwe ontwerp meer flexibiliteit wat betreft de inrichting van de hallen.

EvolutionRE schakelt juristen in om mee te kijken naar de juridische houdbaarheid van hun plannen binnen de beleidskaders. In een laatste gesprek met de gemeente checkt EvolutionRE nog het één en ander rondom de bouwhoogtes en het proces van de kruimelgevallenregeling voor de afwijking van de goothoogte. EvolutionRE krijgt vanuit de ambtenaren antwoorden op de gestelde vragen. Dit zijn dezelfde antwoorden die de ambtenaren eerder ook aan Arvato gaven:

- Men moet zich houden aan de bouwhoogtes in het bestemmingsplan (15 m en 12 m), maar er kan afgeweken worden van de goothoogtes omdat die niet meer passend geacht bij de hedendaagse vormgeving van utiliteit.
- Het advies om de omwonenden een stem te geven in de invulling van de groenstrook en de achtergevel.

²⁸ Er zijn verschillende beelden van de redenen waarom Ebusco niet verder is gegaan met de uitbreiding naar Kanaalzone II.

De antwoorden die EvolutionRE vanuit de gemeente heeft gekregen in februari geven EvolutionRE kennelijk voldoende zekerheid om door te gaan met hun ontwerp. Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat er sprake is van overeenkomsten of toezeggingen vanuit de gemeente aan EvolutionRE of Arvato. De gemeentelijke organisatie heeft in deze laatste fase bij het plan van EvolutionRE niet anders gehandeld dan bij andere initiatieven.

De grondaankoop

Na een periode van ongeveer twee maanden radiostilte over Kanaalzone II trekken omwonenden in april 2023 aan de bel bij de gemeente in verband met ontwikkelingen op Kanaalzone II. Een gemeenteambtenaar zoekt contact met de op dat moment *voormalige* grondeigenaar en krijgt te horen dat de gronden verkocht zijn. Dit feit wordt onmiddellijk binnen de gemeente gedeeld met de betrokken ambtenaren en de wethouder.

De gemeente was niet op de hoogte van de concreetheid van deze laatste fase van de planontwikkeling door EvolutionRE en voelt zich enigszins overvallen. De gemeente speelt geen rol in onderhandelingen over grondtransacties tussen private partijen. De gemeente is na de gesprekken over de details van de inpassingsmogelijkheden van de plannen van de initiatiefnemers niet precies op de hoogte van de laatste stappen van Arvato en EvolutionRE. Op grond van de verschillende gesprekken die gevoerd zijn begin 2023 leeft bij ambtenaren en de wethouder wel het gevoel dat uitsluitsel over de ontwikkelingen op Kanaalzone II niet lang meer zal duren, maar de laatste stappen tot aan de vergunningaanvraag zijn bij de gemeente onbekend.

In mei 2023 organiseert EvolutionRE een inspraakavond om hun plan te presenteren aan de buurt. Pas dan wordt ook bij de raadsleden duidelijk dat het eerdere woningbouwplan van de voormalige grondeigenaar geen doorgang zal vinden.

3.3 Bevindingen

De Structuurvisie Weert 2025 is 10 jaar oud wanneer de omgevingsvergunning voor de warehouses door EvolutionRE wordt aangevraagd en bevat nog steeds de geldende beleidskaders. Tijdens het opstellen van die beleidskaders in 2013 is de gemeenteraad op meerdere momenten betrokken, en bij de uitvoering wordt er tot 2018 jaarlijks een overzicht naar de raad gestuurd met per project een status-update. Na vier jaar stopt deze monitoring in 2018. Vanuit het college worden er op dat moment geen stappen gezet om de structuurvisie te herijken en er wordt ook geen nieuw uitvoeringsprogramma opgesteld. De gemeenteraad vraagt hier ook niet om. In 2021 is er met de strategische visie Weert 2030 wel een proces van visievorming doorlopen en heeft de gemeenteraad zich in haar kaderstellende rol kunnen uitspreken, maar er is niet duidelijk gemaakt hoe dit document zich verhoudt tot de structuurvisie uit 2013. De structuurvisie is niet ingetrokken of gewijzigd en blijft dientengevolge voor de ruimtelijke ordening het geldende strategische beleidskader.

Dit resulteert erin dat de initiatieven die vanaf 2019 tot 2023 spelen getoetst worden aan het bestemmingsplan en de strategische beleidskaders die zijn vastgesteld in 2013. Die beleidskaders waren gemaakt in een periode waarin de economische crisis nog speelde en meerdere bedrijventerreinen leegstonden. De gemeente wilde de percelen graag ontwikkelen en bood daarom in de structuurvisie veel ruimte voor initiatieven. Maar de initiatieven tussen 2018 en 2023 vonden plaats in een andere maatschappelijke dynamiek: de economische ontwikkeling was weer op gang gekomen en de ideeën waren veranderd. Dit was echter niet in nieuw beleid uitgewerkt of formeel vastgelegd.

In het acquireren van bedrijven biedt de gemeente niet alleen gemeentelijke locaties aan, maar brengt ook de locatie van Kanaalzone II onder de aandacht als mogelijke ontwikkellocatie. De gemeente onderhoudt daarbij het contact met de grondeigenaar en is betrokken bij de ontwikkeling van het initiatief omdat het bevorderen van maakindustrie op de bestuurlijke en ambtelijke werkvloer een nieuwe prioriteit is waarvoor ook vanuit de gemeenteraad steun gevoeld wordt.

Specifiek voor het initiatief van Ebusco en EvolutionRE leven er bij betrokkenen verschillende beelden over de rolverdeling tussen maakbedrijf en beoogde eindgebruiker Ebusco, de grondeigenaar, en vastgoedontwikkelaar EvolutionRE. De gemeente was veel in contact met Ebusco en was enthousiast over de uitbreiding van de Brabantse maakindustrie naar Weert. Ze betreft EvolutionRE en de provincie en probeert mee te helpen in het verkrijgen van financiering voor de investering vanuit het LIOF. Gaandeweg het proces worden de gesprekken over Ebusco buiten de gemeente om gevoerd, omdat de gemeente in de financiering formeel geen rol heeft. Onder andere door berichtgeving in de media wordt duidelijk dat Ebusco nog druk bezig is met het versterken van de financiële positie ten behoeve van een investering en niet lijkt te gaan uitbreiden naar Weert. Er vindt geen formeel 'no go'-besluit plaats. Hierdoor is er nog lange tijd onzekerheid over dit plan bij de gemeente.

EvolutionRE werkt ook zonder Ebusco als mogelijke huurder verder aan het plan voor de locatie op Kanaalzone II. Met de onduidelijkheid over Ebusco valt weliswaar de concrete invulling met een maakbedrijf weg, maar blijft het ruimtelijke ontwerp voor de invulling met warehouses voor potentiële huurders uit de maakindustrie of andere sectoren nagenoeg gelijk. Voor EvolutionRE veranderde daarmee het plan dus niet. Dit lijkt echter tot verwarring bij de gemeente te leiden. Het lijkt alsof EvolutionRE een nieuwe initiatief ontplooit, omdat het niet meer gaat om de invulling van de plannen door een maakbedrijf, maar om een nog onbekende invulling.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en lessen

In dit hoofdstuk formuleren we onze conclusies over het handelen van de gemeente Weert in de vestiging van de warehouses op Kanaalzone II en formuleren we lessen voor de omgang met toekomstige grootschalige ontwikkelingen. Daarvoor hebben we onderzocht op welke manier de planontwikkeling voor de warehouses is verlopen (onderzoeksvraag 2) en wat de beleidskaders waren voor de ruimtelijke ontwikkeling (onderzoeksvraag 1). Om de lessen te formuleren (onderzoeksvraag 3), vormen wij ons een beeld van de kwaliteit van de beleidsformulering en besluitvorming. Dit doen wij aan de hand van het normenkader met de beoordelingscriteria voor goede beleidsvoorbereiding en besluitvorming dat we opgesteld hebben bij aanvang van het onderzoek in hoofdstuk 1.

4.1 Gedegen planontwikkeling en besluitvorming met verschillende verwachtingen

Het plan van EvolutionRE voor de bouw van twee warehouses heeft bij omwonenden en in de gemeenteraad tot veel onrust geleid. Wij vinden het voorstelbaar dat zij zich na jaren van plannenmakerij en summiere berichtgeving overvallen voelen door de vergunningaanvraag en -verlening voor dit project. Bouwprojecten in de directe woonomgeving maken altijd veel los. Zeker als het gaat om een grootschalige ontwikkeling. En zeker als het gaat om een terrein dat jarenlang leeg is geweest en dat niet meer als bedrijventerrein is ervaren maar als een groen gebied. De verrassing bij gemeenteraad en omwonenden over de bouw van de warehouses op Kanaalzone II is begrijpelijk door het lange tijdsverloop van de planvorming voor de locatie door de private eigenaar en de diverse initiatiefnemers. De gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur zijn daarbij betrokken geweest, maar niet bij het laatste plan. Dit verrassingseffect wordt versterkt doordat eerdere plannen niet het stadium bereiken van formele besluitvorming. Daardoor blijft informatieverlening aan de omgeving en de gemeenteraad uit: de gemeente is gewend dat alleen te doen bij concrete plannen. Daarmee is in onze ogen nog geen sprake van onvoldoende kwaliteit van planontwikkeling en besluitvorming. Die zijn naar ons oordeel gedegen verlopen.

Planontwikkeling en besluitvorming is gedegen uitgevoerd door initiatiefnemer en gemeente

Het besluit van het college om de vergunning te verlenen aan EvolutionRE voldoet aan onze norm die formuleert dat besluiten over (medewerking aan) ruimtelijke ontwikkelingen deugdelijk onderbouwd moeten zijn en moeten passen binnen het strategisch gemeentelijk beleid en de regelgeving, of hier alleen gemotiveerd van kunnen afwijken (criterium 1c). De Structuurvisie Weert 2025 of andere strategische documenten geven de ruimte voor de vestiging van een logistiek centrum op bedrijventerrein Kanaalzone II. Daarnaast past het besluit binnen de regels in het bestemmingsplan. De afwijking van de goothoogte uit het bestemmingsplan is goed onderbouwd. Het gaat om verouderde regels waar vaker van wordt afgeweken omdat ze niet meer passend geacht worden bij de huidige bouwmethoden.

Het proces dat de gemeente heeft gevolgd om tot dit besluit te komen vinden wij ook gedegen. Er is door de gemeente scherp naar de vergunningaanvraag gekeken. Waar informatie niet voldeed is extra informatie opgevraagd bij EvolutionRE, en op discussiepunten is juridisch advies ingewonnen. Met de informatie is een integrale afweging voorbereid door de ambtelijke organisatie, waarna er binnen het college scherpe discussies zijn gevoerd om tot een besluit te komen. In de discussies is de wethouder kritisch bevraagd om een goede afweging te waarborgen.

Ambtelijke organisatie en college zagen ontwikkeling Kanaalzone II aankomen

Bij de ambtelijke organisatie en het college was door de opeenvolgende initiatieven inmiddels de verwachting ontstaan dat de locatie op Kanaalzone II op korte termijn tot ontwikkeling zou komen. Naast de poging van de eigenaar om zelf met een woningbouwplan te komen, was er interesse van diverse initiatiefnemers in de locatie. Voor de ambtelijke organisatie en het college was ook duidelijk dat het mogelijk om een grootschalige ontwikkeling zou gaan. De initiatieven van Arvato en Ebusco waren immers plannen voor grote panden en het plan met meer kleinschalige woningbouw bleek niet haalbaar voor de initiatiefnemer.

De ambtelijke organisatie en het college waren hiervan op de hoogte door formeel overleg (bijvoorbeeld in het vooroverleg voorafgaand aan de vergunningaanvraag) en informeel overleg (in bijpraatmomenten). Deze overleggen vonden veelvuldig plaats tussen de gemeente en de grondeigenaar en zijn als constructief ervaren door alle betrokken partijen. Desondanks zijn het college en de ambtelijke organisatie bij het laatste plan verrast door het feit dat EvolutionRE de partij was die vroegtijdig de grond kocht. De gemeente was hier voorafgaand aan de grondaankoop niet over ingelicht. Deze gang van zaken vinden wij voorstelbaar omdat het gaat om een grondtransactie tussen private partijen waar de gemeente geen formele rol in heeft. Het is de keuze van de initiatiefnemer geweest om in deze fase geen formeel of informeel overleg met de gemeente te hebben over het finaliseren van het plan. Wij oordelen daarom dat de gemeente voldoet aan onze norm om goed contact te onderhouden met initiatiefnemers en grondeigenaren om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en hierop te kunnen inspelen (criterium 4a).²⁹

Gemeenteraad had deels andere verwachtingen bij de ontwikkeling op de Kanaalzone II

De gemeenteraad was in grote mate verrast toen bekend werd dat EvolutionRE de gronden had gekocht en een vergunningaanvraag deed. Ze hadden het als college en ambtelijke organisatie niet verwacht dat deze initiatiefnemer de ontwikkelaar van de locatie zou worden. De gemeenteraad had kennelijk ook niet verwacht dat het zou gaan om een plan voor grootschalige logistiek op die locatie.

Het verschil in verwachtingen tussen de gemeenteraad en het college en de ambtelijke organisatie bekijken wij vanuit de rolverdeling tussen raad en college. Het gaat dan om de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Een college moet de gemeenteraad in de gelegenheid stellen beleidskaders vast te stellen, na debat. En de gemeenteraad moet geïnformeerd worden over de voortgang van de uitvoering binnen die beleidskaders. De bal ligt als het ware bij het college, maar bij de rol van de gemeenteraad hoort wel dat het college bevraagd moet worden op de beleidskaders en gevraagd moet worden om informatie. Daarnaast mag de gemeenteraad zich ervan bewust zijn dat de door hen vastgestelde strategische kaders en beleidsregels een ontwikkeling van deze aard toelaten.

²⁹ Het contact met inwoners is ook onderdeel van deze norm, dit bespreken we in een volgende paragraaf.

In dit licht constateren wij dat het college de raad beter had kunnen informeren over de reeks van mogelijke ontwikkelingen op Kanaalzone II. Twee momenten springen in het oog. Ten eerste had het college de raad moeten informeren over het niet doorgaan van de woningbouw- ontwikkeling. Bij de start van het traject was de raad daarover geïnformeerd, maar daar kwam geen opvolging op. Daardoor verkeerde een deel van de raad in de veronderstelling dat dit initiatief nog steeds een mogelijkheid was. Ten tweede had het college de raad moeten informeren over de toenemende interesse in grootschalige ontwikkeling van de gronden op Kanaalzone II. Er waren in de periode 2018 tot 2022 diverse signalen dat er concrete initiatieven in voorbereiding waren en dat dit met name grootschalige initiatieven waren. Het was ook duidelijk dat deze initiatieven geënt waren op verouderde beleidskaders met een grote mate van flexibiliteit aangaande de aard en schaal van bedrijvigheid op die locatie. Tevens was er inmiddels maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van dit type (grootschalige) ontwikkeling in Weert. Hoewel eenduidige uitspraken over Kanaalzone II in de gemeenteraad uitgebleven zijn, had dit voor het college aanleiding moeten zijn om met de raad in debat te gaan over eventuele wijzing van de beleidskaders. Dat kan een beeldvormend debat zijn, maar voor duidelijke uitspraken moet een college voorstellen komen voor geactualiseerde beleidskaders waar formele besluitvorming over plaatsvindt. De strategische visie op Weert waar het college in 2021 mee naar de raad komt, voorziet hierin niet. Wij vinden daarom dat de gemeente niet voldaan heeft aan onze norm die stelt dat een college de gemeenteraad tijdig en voldoende moet informeren over de uitvoering van het beleid en de relevante ontwikkelingen (criterium 3b).

Uiteindelijk beseft de gemeenteraad pas bij de vergunningaanvraag wat de aard en omvang van het initiatief is op Kanaalzone II. Vanaf dat moment pleit een deel van de gemeenteraad ervoor om er alles aan te doen om het initiatief tegen te houden. Deze wens komt niet overeen met de geldende strategische beleidskaders en juridische beleidsregels van de gemeente. Er zijn daardoor na de vergunningaanvraag weinig of geen mogelijkheden meer om het plan tegen te houden. Verregaande mogelijkheden om het plan alsnog tegen te houden, zoals procedurele obstructie door medewerking te weigeren aan de gebruikelijke kruimelgevallenregeling of het overkopen van de grond van EvolutionRE met een hoge budgettaire last en hoog risico op beperkt terugverdienvermogen waren in onze ogen geen reëel denkbare stappen op basis van onze normen die gaan over het inzetten van passende instrumenten door de gemeente en proportionaliteit van gemeentelijke investeringen (criterium 2b,d).

Onrust bij omwonenden ondanks participatie

De onrust bij omwonenden door het plan vinden we, zoals al gezegd, voorstelbaar. We zien ook dat dit vaker gebeurt rondom bedrijventerreinen en andere grootschalige ontwikkelingen in Nederland. Het is bij bedrijventerreinen vaak lastig om omwonenden goed te betrekken en bewoners zijn vaak tegen nieuwe ontwikkelingen.

Voor de warehouses op de Kanaalzone II was de initiatiefnemer bekend met de participatieleidraad van de gemeente en heeft daar uitvoering aan gegeven. Er is voorafgaand aan de vergunningaanvraag een bijeenkomst met bewoners georganiseerd, waarna het plan op diverse punten is aangepast om aan zorgen van de bewoners tegemoet te komen. Aanvullend zijn er vanuit de ambtenaren, het college en de raad gesprekken gevoerd met bewoners om hun zorgen te horen. Desalniettemin konden de initiatiefnemer en de gemeente aan de grootste zorg van omwonenden niet tegemoet komen: het feit dat er überhaupt een grootschalige ontwikkeling zou plaatsvinden. Een ontwikkeling van een andere aard was namelijk voor de koper niet wenselijk omdat logistieke dienstverlening met warehouses de kernactiviteit is van de koper van de gronden.

Voor de koper geldt bovendien dat de ontwikkeling die hij wenst te realiseren past binnen de beleidskaders en beleidsregels van de gemeente. Wij verwachten niet dat een ander niveau of een

andere vorm van participatie op het moment van planontwikkeling en besluitvorming geholpen zou hebben om de zorgen van omwonenden weg te nemen. Het is reëel om te veronderstellen dat er geen oplossing gevonden zou zijn waar omwonenden, initiatiefnemer en gemeente mee uit de voeten konden. Alleen een participatieproces rond het herformuleren van het strategische beleid van de gemeente en de aanpassing van het bestemmingsplan zou aangesloten kunnen hebben bij de inbreng van omwonenden. Dat was in dit proces van besluitvorming over het initiatief niet aan de orde. Wel had de rolinvulling van de gemeente in het participatieproces beter gekund. Omwonenden hadden het gevoel dat naast EvolutionRE ook de gemeente het plan voor grootschalige logistiek verdedigde. Door deze houding leek de gemeente samen op te trekken met de initiatiefnemer, terwijl het initiatief en de bijbehorende verplichting tot het bieden van participatiemogelijkheden alleen de verantwoordelijkheid zijn van de initiatiefnemer. De gemeente is een onafhankelijke, toetsende partij.

De gemeente heeft daarom in onze ogen ten dele voldaan aan onze norm die stelt dat inwoners en belanghebbenden de kans moeten krijgen om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen en dat duidelijk is wat hierin van een initiatiefnemer wordt verwacht (criterium 4b). Die kans is geboden in lijn met het participatiebeleid, maar de rolinvulling door de gemeente heeft het participatieproces bemoeilijkt.

4.2 Verouderde beleidskaders die weinig richting gaven

Wij concluderen dat de gemeenteraad verrast was door de in hun ogen ongewenste ontwikkeling op Kanaalzone II omdat zij niet de juiste beleidskaders had vastgesteld om te sturen op een ruimtelijke ontwikkeling die zij wel wenste. De bestaande beleidskaders waren verouderd en gaven weinig richting aan de ruimtelijke ontwikkeling. Daardoor was er ruimte voor verschillende verwachtingen en waren er te weinig handvatten om een ongewenste ontwikkeling tegen te kunnen houden. Wij oordelen daarom dat de beleidskaders voor Kanaalzone II niet voldeden aan onze norm die stelt dat het strategisch gemeentelijk beleid actueel moet zijn en eenduidig aan moet geven welke ontwikkelingen in een gebied gewenst zijn en dit goed moet onderbouwen (criterium 1a).

Verouderde beleidskaders

Het strategisch kader voor de ontwikkeling van de Kanaalzone II was door de gemeenteraad in 2013 vastgesteld in Structuurvisie Weert 2025. Sindsdien is het strategische kader niet aangepast waardoor geactualiseerde visievorming voor dit gebied in de gemeenteraad niet heeft plaatsgevonden en niet is vastgelegd. Het gesprek hierover vond pas plaats in de raad bij het concrete initiatief van EvolutionRE, waarna bleek dat het initiatief niet paste bij de *huidige* visie van de raad. Het was toen echter te laat om de strategische kaders aan te passen. Om dit te voorkomen had het strategische kader eerder herijkt moeten worden door de gemeente. In de structuurvisie was aangenomen dat deze na 8 tot 10 jaar herijkt werd. Dat was inmiddels 11 jaar later ook gebeurd met de omgevingsvisie die is vastgesteld in 2024. Wij vinden dit een te lange periode omdat visies producten van hun tijd zijn. Waar Weert in 2013 alle soorten economische ontwikkeling wilde ondersteunen, was dit in 2023 niet meer passend bij de visie van de raad. Aanvullend waren er in de tussenliggende periode signalen dat de visie niet meer aansloot bij het maatschappelijke sentiment, zoals de discussie binnen de provincie over de wenselijkheid van de vestiging van bedrijven voor grootschalige logistiek. Een geschikt moment voor herijking van de strategische kaders deed zich voor na afronding van het uitvoeringsprogramma in 2018. Op dit moment hadden er immers nieuwe acties uitgezet kunnen worden. Bovendien was de wereld in 2018 al veel veranderd ten opzichte van 2013. Een voorbeeld daarvan was het aanwijzen van Brainport Eindhoven als één van de economische kerngebieden van Nederland.

We vinden het noemenswaardig dat de uitvoering van Structuurvisie Weert 2025 is vastgesteld in een duidelijk uitvoeringsprogramma en dat de gemeenteraad daarvan goed op de hoogte is gehouden door monitoringsrapportages. Hiermee voldoet de gemeente aan onze norm die stelt dat zij uitvoering moet geven aan het vastgestelde beleid, inzichtelijk moet maken hoe zij dat doet en dit navolgbaar moet maken met monitoring (criterium 2a,c). Daarbij is het opvallend dat er in de gemeenteraad weinig aandacht is besteed aan de monitoringsrapportages en de afsluiting van het uitvoeringsprogramma. Wij zien dit als gemiste kansen om als gemeenteraad de strategische kaders en de uitvoering daarvan te bediscussiëren en waar nodig aan te passen.

Beleidskaders geven weinig richting

De gemeenteraad spreekt zicht pas na de vergunningaanvraag voor de bouw van de twee warehouses op de Kanaalzone II duidelijk uit over de gewenste ontwikkeling van Kanaalzone II. In de periode daarvoor (tot aan 2023) lag er in onze ogen een onvoldoende sterk ruimtelijk-economisch verhaal voor de gewenste ontwikkelingen van Kanaalzone II. Structuurvisie Weert 2025 zinspeelt op de ontwikkeling van vrijetijdseconomie op het terrein, maar benoemt ook dat middelgrote bedrijven gebruik kunnen maken van het terrein. Grootschalige ruimtevragen worden daarin ook niet uitgesloten omdat er slechts een voorkeur wordt uitgesproken voor het faciliteren daarvan op specifieke locaties. Er is in de structuurvisie daarmee veel ruimte geboden voor diverse typen ontwikkelingen.

In bredere zin vinden wij dat de kaders die de gemeenteraad meegeeft aan het college in de onderzochte periode weinig richting geven ten aanzien van economische ontwikkelingen in Weert. Hoewel de vastgelegde strategische beleidskaders grootschalige logistiek toelaten, plaatst de gemeenteraad van Weert in de afgelopen jaren kanttekeningen bij de verdere ontwikkeling van grootschalige logistiek, en geeft ze blijk van een voorkeur voor lokaal en regionaal gewortelde maakindustrie. Maar wat de opvatting van de meerderheid van de gemeenteraad is, is niet duidelijk. Er is geen eenduidig actueel beleidskader vastgesteld door de raad over de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling, en het bestemmingsplan is sinds 2013 ongewijzigd. Deze onduidelijkheid zien we terug in de strategische beleidskaders die inhoudelijk weinig scherp onderbouwd zijn als het gaat om bedrijventerreinen, en dan met name logistiek. Juist op het thema logistiek achten wij verdieping noodzakelijk voor de gemeente Weert, gezien haar positie, de ontwikkelingen in de regio en de hoeveelheid logistieke initiatieven die zich aandienen.

Naast de inhoudelijk onscherpe beleidskaders, constateren wij dat de beleidskaders niet altijd zorgvuldig worden vastgelegd. De status en betekenis van de strategische visie 'Werken aan Weert 2030' is bijvoorbeeld onduidelijk. Een ander voorbeeld is de discussie over de verkeersproblematiek in het gehele gebied. Dit in onze ogen een onderwerp dat besproken had moeten worden in de mobiliteitsvisie of het mobiliteitsplan van de gemeente, en niet gedurende plan- en besluitvorming van één initiatief.

Goede beleidskaders zijn taak van gemeenteraad en college

De verouderde en weinig richtinggevende beleidskaders valt de gemeenteraad en het college aan te rekenen. De gemeenteraad moet in zijn kaderstellende rol (in meerderheid) duidelijke uitspraken doen of opdrachten aan het college geven, bijvoorbeeld om voorstellen voor nieuwe beleidskaders te doen. Het college moet de gemeenteraad in positie brengen en voorstellen aanreiken voor richtinggevende uitspraken en beleidskaders. In dit geval had het college kunnen constateren dat er diverse logistieke initiatieven aan zouden komen, waarover discussie gevoerd moest worden. De gemeente voldoet in onze ogen hiermee niet aan onze norm die stelt dat de gemeenteraad heldere kaders moet stellen voor de uitvoering door het college en dat het college het debat over deze kaders zorgvuldig moet voorbereiden (criterium 3a). Daarbij merken wij op dat de gewenste beleidskaders ook uitgewerkt moeten kunnen worden in juridisch houdbare

beleidsregels. Dat wringt met de wens die door sommigen wordt uitgesproken om bij uitzondering meer en grootschaligere ontwikkelmogelijkheden te bieden aan lokale of regionaal gewortelde bedrijven.

4.3 Lessen voor toekomstige grootschalige ontwikkelingen

Werk aan een cultuur van debat tussen gemeenteraad en college om scherpere beleidskaders te maken voor ruimtelijke ontwikkelingen

Het feit dat de beleidskaders niet op orde waren, is zowel het college als de gemeenteraad aan te rekenen. Het college had eerder een herijking van de strategische beleidskaders moeten voorstellen aan de gemeenteraad en had moeten vragen om een duidelijkere ruimtelijk-economische visie. De gemeenteraad had daarentegen zelf ook het initiatief kunnen nemen voor de herijking op basis van signalen uit de maatschappij en scherper het debat kunnen voeren over de ruimtelijk-economische visie. Uiteindelijk gaat dit dus om een goed samenspel van college en raad.

Wij adviseren het college en de gemeenteraad om dit samenspel in de gemeente Weert te verbeteren door te werken aan een goede debatcultuur in de gemeenteraad. Een belangrijk punt daarbij is het creëren van politieke afwegingsruimte voor de gemeenteraad. Leg als college de gemeenteraad bij besluitvorming meerdere opties voor met een heldere beschrijving van de afweging daartussen, en eventueel een voorgestelde keuze. Dit geeft voeding voor het debat in de raad, waardoor visievorming wordt gestimuleerd. Dit vraagt van de gemeenteraad ook de verantwoordelijkheid om het debat met zorg en aandacht te voeren en toe te werken naar heldere kaders waar het college uitvoering aan kan geven.

Besteed als college en gemeenteraad vooral aandacht aan het maken van een gedegen omgevingsvisie met bijbehorend uitvoeringsprogramma en houdt deze actueel.

Het ontbreken van een actuele en heldere strategische kaders was een belangrijke oorzaak voor de discussie rondom Kanaalzone II. Wij adviseren daarom als gemeente de komende jaren aandacht te besteden aan de kwaliteit, uitvoering en actualiteit van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is formeel een vormvrij instrument binnen het omgevingsbeleid. Desalniettemin is het mogelijk om aan de hand van de rol en werking van een omgevingsvisie kenmerken van een gedegen omgevingsvisie te benoemen:

1. **Eigenheid:** de visie betreft het gehele grondgebied van de gemeente en houdt rekening met de identiteit, opgaven en ontwikkelingen in het gebied zodat de visie herkenbaar is voor de gemeenschap.
2. **Positionering:** de visie is een instrument van de gemeente en maakt duidelijk wat de rolname van de gemeente is, ook in relatie tot inwoners en initiatiefnemers.
3. **Selectief:** de visie benoemt de belangrijkste opgaven en maakt daarvoor keuzes over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving in de toekomst (tijdspad), benoemt mogelijke of verworpen alternatieven en biedt afwegingskaders.
4. **Integraal:** onderbouwing van keuzes en afwegingskaders in de visie zijn gebaseerd op de relevante (maar niet noodzakelijkerwijze alle denkbare) aspecten van de leefomgeving.
5. **Handelingsperspectief:** de visie biedt houvast voor nageschakelde besluitvorming en voor uitvoering in programma's en projecten.

Aansluitend op het vijfde punt is het ook van belang de uitvoering van de omgevingsvisie te concretiseren met één of meerdere uitvoeringsprogramma's met daarin acties om in de komende vier jaar uit te voeren. Monitor jaarlijks de uitvoering van deze acties en informeer daarover de raad. Besteed als raad voldoende aandacht aan deze monitoring om de uitvoering te controleren en waar nodig de kaders bij te stellen.

Wij stellen tot slot voor om na afronding van de vier jaar durende uitvoeringsprogramma's in de gemeenteraad te besluiten over een vervolg. Dat vervolg kan een herijking van de omgevingsvisie zijn of het nogmaals bekrachtigen van de visie met het opstellen van een volgend uitvoeringsprogramma voor vier jaar.

Blijf als college en ambtelijke organisatie in goed contact met initiatiefnemers en grondeigenaren en informeer de raad hierover op hoofdlijnen

Het college en de ambtelijke organisatie waren op de Kanaalzone II goed op de hoogte van de ontwikkelingen in de gemeente door contact met grondeigenaren en initiatiefnemers. Deze informatie was van grote waarde omdat het de gemeente de mogelijkheid gaf om waar nodig in te springen om een ontwikkeling te versnellen of tegen te houden (als dat mogelijk was). Het zorgde er bijvoorbeeld voor dat de gemeente snel een faciliterende rol kon pakken bij het initiatief van Ebusco. Wij adviseren dan ook om als gemeente dit contact met aandacht te blijven doorzetten.

Aanvullend adviseren we om als college de gemeenteraad beter te informeren over de inzichten uit de contacten met grondeigenaren en initiatiefnemers zodat de gemeenteraad kan bepalen of er aanpassing van de beleidskaders nodig is. Maak afspraken over het detailniveau van de gewenste informatie en de meest geschikte vorm. Denk aan een periodieke raadinformatiesessie om de raad op hoofdlijnen te informeren. Houd daarbij rekening met de gevoeligheid van informatie van particuliere initiatiefnemers. Wij adviseren om als college de gemeenteraad te informeren in ten minste twee gevallen:

- Informeren over trends in type, omvang of aard van initiatieven. In het geval van Kanaalzone II had dit bijvoorbeeld eind 2022 gekund, toen het duidelijk was geworden dat er meerdere initiatieven voor de gronden waren en dat Kanaalzone II een unieke locatie was geworden.
- Informeren over initiatieven die schuren met de beleidskaders (en de voortgang daarvan). In het geval van Kanaalzone II is dit gedaan bij het woningbouwinitiatief in 2021. Daar is echter verzuimd verder over te informeren toen het duidelijk was dat het initiatief niet doorging.

Naast de informatievoorziening over initiatieven aan de raad, adviseren we ook scherpere afspraken te maken over de betrokkenheid van de raad bij initiatieven. Over projecten van welk type of van welke omvang wil de raad zelf besluiten en waar gaat het college over? En hoe wordt dit per project besloten? Dergelijke afspraken geven helderheid in de uitvoering van het beleid. Voor woningbouw zijn er al soortgelijke afspraken gemaakt. Wij adviseren dit ook te doen voor ontwikkelingen op bedrijventerreinen.

Betrek van omwonenden in plan- en besluitvorming én in totstandkoming van de beleidskaders

De gemeente kon in de participatie rondom de plan- en besluitvorming over de twee warehouses niet aan de zorgen van de omwonenden tegemoet komen. Dat kwam omdat de participatie – in lijn met het participatiebeleid – pas plaatsvond op het moment dat de plannen al concreet waren geworden. Hierdoor ging het gesprek tijdens het participatieproces met name over de manier waarop het grootschalige warehouse ingepast zou gaan worden? Terwijl de behoefte van inwoners ook ging over de wenselijkheid van het inpassen van het warehouse op deze locatie. Het gesprek met omwonenden hierover had alleen kunnen plaatsvinden in een veel eerder stadium van de ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld bij het opstellen van de beleidskaders of de vertaling daarvan naar regelgeving. Dat is immers het moment waarop er nog gesproken kan worden over *wat* er op een locatie kan, en niet over *hoe* dat zal plaatsvinden.

Daarom adviseren wij om tijdens de totstandkoming van strategische beleidskaders zoals de omgevingsvisie en de uitvoering daarvan de inwoners van Weert goed te betrekken en deze werkwijze te borgen in het participatiebeleid van de gemeente. Een geschikte werkwijze hiervoor ontwikkelen is niet gemakkelijk omdat het meestal gaat om strategische onderwerpen die ver van de leefwereld van inwoners af liggen. Het loont daarom om de participatie zorgvuldig voor te bereiden (waar vragen we inwoners precies hun mening over?), zo concreet mogelijk te maken voor inwoners (hoe raakt dit aan het dagelijks leven van inwoners?) en de helder te zijn over de verwachtingen (wat staat al vast en wat nog niet?). Om daarbij te helpen worden er in Nederland diverse nieuwe methoden ontwikkeld, zoals de Participatieve Waarde Evaluatie.³⁰

³⁰ Dit is een methode om burgers op een laagdrempelige manier een advies te laten geven over een keuzevraagstuk van een overheid. Zie voor meer informatie <https://www.tudelft.nl/tbm/pwe>.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl

Rekenkamer gemeente Weert
t.a.v. drs. J. Hendrickx
Postbus 950
6000 AZ Weert

Weert, 29 januari 2025

Onderwerp: concept-rapport onderzoek Warehouses Kanaalzone II
Uw kenmerk:
Ons kenmerk: 2732827 / 2772170

Beste mevrouw Hendrickx,

Naar aanleiding van uw brief van 23 december 2024, waarin het concept-rapport onderzoek Warehouses Kanaalzone II wordt aangeboden, ontvangt u hierbij de gevraagde bestuurlijke reactie.

Wij reageren allereerst op hoofdlijnen. Dit betreft punten waarmee bij het definitief maken van het rapport rekening gehouden dient te worden.

Hoofdlijnen

- In het belang van de gemeente hechten wij eraan dat de namen van rechtspersonen die eerder interesse getoond hebben in de locatie worden geanonimiseerd en door tekstaanpassingen niet herleidbaar worden gemaakt. Publicatie van deze gegevens kan onder meer een afschrikkend effect hebben op toekomstige initiatiefnemers binnen onze gemeente. Er wordt op gewezen dat de rekenkamer gebonden is aan de Awb, het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, de (U)AVG en de Woo. Verwezen wordt naar het rapport 'Juridische vraagstukken¹' van de NVVR. De rekenkamer mag alle informatie inzien, maar niet alles openbaar maken. Indien initiatieven sterk geanonimiseerd en niet herleidbaar zijn opgenomen in het rapport om 'de lijn in tijd' en dus 'de weg naar het huidige resultaat' helder te krijgen, dan hebben wij daar begrip voor. Het noemen van man en paard is ons inziens niet van toegevoegde waarde.

¹ Zie: <https://www.nvvr.nl/wp-content/uploads/2020/09/20200714-Juridische-vraagstukken-geredigeerd-EL.pdf>

- Het rapport besteedt bij de beschrijving van het normenkader (tabel 1) geen aandacht aan het verschil tussen de actieve en de passieve informatieplicht van het college. Het is immers niet in alle gevallen zo dat het college de raad stante pede moet informeren over de uitvoering van beleidskaders. Artikel 169 Gemeentewet beschrijft wanneer het college daartoe gehouden is en daarnaast heeft de raad hierover een expliciet besluit² genomen. Daarom zijn we het niet eens met de absolute stellingen dat het college de raad moet informeren en dat 'de bal' bestuurlijk dus altijd bij het college ligt.
- Het rapport adviseert de raad beter (eerder?) te informeren over initiatieven die beleidsaanpassingen nodig maken en om nadere afspraken te maken over de betrokkenheid van de raad bij initiatieven. Dit advies kan niet in alle gevallen worden opgevolgd om de situatie werkbaar te houden. Het advies is daarmee in de eerste plaats te algemeen. Daarnaast vragen we ons af of dit wenselijk is. Afhankelijk van het doel waarmee je deze informatie voorlegt, zou een verschuiving in het wettelijk verankerde dualisme tussen college en raad optreden. Dat kan niet de bedoeling zijn. Die betrokkenheid van de raad moet dan gelegen zijn in een aangescherpte informatieplicht van het college aan de raad. De raad kan dan wensen en bedenkingen meegeven. Het kan echter niet zo zijn dat het college (als uitvoerend orgaan) op projectniveau voor besluitvorming naar de (kaderstellende) raad moet. Hierbij dient in het voorliggende concrete geval helder te zijn dat het college de door de gemeenteraad vastgestelde kaders heeft gevolgd, te weten het vigerende bestemmingsplan (tijdelijk deel van het omgevingsplan). Er was geen duidelijke grondslag voor het weigeren van de gevraagde vergunning. Wij gaan er overigens van uit dat u ervan op de hoogte bent dat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking is getreden en dat in Weert de afgelopen periode door de raad meerdere besluiten zijn genomen als gevolg van deze gewijzigde wetgeving, waaronder de vaststelling van de Omgevingsvisie op 12 juni 2024.

Conclusies in het kort

De onderzoekers komen tot vijf conclusies.

1. *De onderzoekers vinden het voorstelbaar dat de bouw van twee warehouses door EvolutionRE bij omwonenden en in de gemeenteraad tot onrust heeft geleid doordat zij tussendoor niet werden geïnformeerd over de mogelijke plannen.*
2. *Het besluit van het college om de vergunning te verlenen aan EvolutionRE is deugdelijk onderbouwd, past binnen het strategische gemeentelijk beleid en de regelgeving, en wijkt op één onderdeel gemotiveerd af.*
3. *Er waren weinig (passende) mogelijkheden om aan de wens van een deel van de gemeenteraad tegemoet te komen om het project tegen te houden.*
4. *Alleen als participatie zou zijn gericht op het herformuleren van het strategische beleid van de gemeente en de aanpassing van het bestemmingsplan, zou dit aansluiten bij de inbreng van omwonenden. Dit was in het proces van besluitvorming over het initiatief niet aan de orde.*
5. *De beleidskaders voor Kanaalzone II waren niet actueel. Het ruimtelijk-economische verhaal was onvoldoende sterk om te sturen op gewenste ontwikkelingen van Kanaalzone II.*

Onze reactie op de conclusies vindt u onderstaand:

1. Wij zijn van mening dat informatie over mogelijke plannen niet had geleid tot een andere conclusie, de onrust was ook dan ontstaan. Het bestemmingsplan (tijdelijk deel van het omgevingsplan) is tenslotte het kader waaraan vergunningaanvragen worden getoetst, niet het al dan niet vooraf informeren over mogelijke plannen. Omwonenden en gemeenteraad waren op de hoogte van de planologische mogelijkheden van het betreffende gebied.
2. Behoeft geen nadere reactie.

² Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657139>

3. Onze conclusie was dat er geen mogelijkheden waren om aan de wens van (een deel van) de raad tegemoet te komen om het project tegen te houden, anders dan om de locatie te kopen. De raad is geïnformeerd over de kosten voor de maatschappij die aankoop met zich meebrengt. Transformatie naar bijvoorbeeld woningbouw was ons inziens slechts beperkt mogelijk, gezien de belemmeringen vanuit omliggende bedrijven en zodoende was de haalbaarheid van woningbouw ons inziens niet aannemelijk.
4. Wij zijn het er mee eens dat in herformuleren van strategisch beleid en eventueel aanpassen van het bestemmingsplan niet aan de orde was bij voorliggend initiatief.
5. Wij zijn het er niet mee eens dat het beleidskader voor Kanaalzone II niet actueel zou zijn. In aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente gestart met het opstellen van een Omgevingsvisie. Op 17 november 2021 is de Omgevingsvisie fase 0 'Verzamelen en verkennen' vastgesteld door de gemeenteraad. Dit is 8 jaar na de vaststelling van de Structuurvisie Weert 2025 op 11 december 2013. Uit dit fase 0 document bleek dat er geen aanleiding was om het beleid t.a.v. Kanaalzone II te wijzigen. Vervolgens is de inwerkingtreding van de Omgevingswet diverse malen uitgesteld, uiteindelijk is de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking getreden. De Omgevingsvisie Weert is op 12 juni 2024 vastgesteld. Onze conclusie is dat er wel degelijk sprake is van actueel beleid.

Lessen in het kort

De onderzoekers formuleren vier lessen voor de gemeente Weert:

1. *Werk aan een cultuur van debat tussen gemeenteraad en college om scherpere beleidskaders te formuleren voor ruimtelijke ontwikkelingen.*
2. *Heb als college en gemeenteraad vooral aandacht voor het maken van een gedegen omgevingsvisie met bijbehorend uitvoeringprogramma en houd deze actueel.*
3. *Blijf als college en ambtelijke organisatie in goed contact met initiatiefnemers en grondeigenaren, en informeer de raad hierover op hoofdlijnen.*
4. *Betrek omwonenden bij de planontwikkeling en besluitvorming, én bij de totstandkoming van de beleidskaders.*

Onze reactie op de lessen vindt u onderstaand:

1. De Omgevingswet is inmiddels in werking getreden en biedt de kaders voor de invulling van beleid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. Het proces van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een voorbeeld waarbij in een dialoog tussen gemeenteraad en college beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen is geformuleerd.
2. In vervolg op de vaststelling van de Omgevingsvisie wordt een aantal Omgevingsprogramma's opgesteld, die om wensen en/of bedenkingen aan de raad worden voorgelegd voordat deze door het college worden vastgesteld. Daarnaast is op 18 december 2024 de lijst van gevallen door de raad vastgesteld waarvoor bindend adviesrecht benodigd is met betrekking tot de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De raad kan ook in andere gevallen om bindend adviesrecht verzoeken, indien zij dat wenst. Het voornemen is de Omgevingsvisie elke 4 jaar, dus elke coalitieperiode, te actualiseren/herijken. Raad en college moeten zich realiseren dat daar waar een omgevingsplan is vastgesteld deze voor initiatiefnemers leidend is. Een visie is pas relevant op het moment dat het omgevingsplan aanpassing behoeft. De rechtszekerheid vindt hierin immers zijn borging.
3. Er is een werkwijze met de raad afgesproken waarbij de raad in een besloten bijeenkomst in een vroegtijdig stadium geïnformeerd wordt over nieuwe ontwikkelingen. Dit kan op diverse beleidsvelden betrekking hebben, zoals woningbouw maar bijvoorbeeld ook ontwikkelingen op bedrijventerreinen. Dit middel treft echter geen doel als een initiatiefnemer meteen een vergunningaanvraag indient omdat hij van mening is dat het plan past binnen het vigerend bestemmingsplan. In het geval van EvolutionRE heeft deze partij meteen een vergunningaanvraag ingediend. Stel dat er gekozen was voor het vooraf informeren van de raad dan had dat nog niets afgedaan aan de rechten die EvolutionRE als grondeigenaar op basis van de vigerende bestemming had.

4. Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is de participatie waaraan door initiatiefnemers invulling gegeven dient te worden, zoals bij planontwikkeling (niet door de gemeente zoals gesteld op blz. 32, 1e alinea in het midden). Uiteraard dient aan participatie bij beleidsvoorbereiding door de gemeente invulling te worden gegeven. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Hieraan is een uitgebreid participatietraject vooraf gegaan. Omwonenden kunnen ons inziens niet betrokken worden bij besluitvorming, dit is aan het bevoegd gezag. Omwonenden worden geïnformeerd over de procedure en over genomen besluiten. Indien aan de orde kunnen zij eventuele zienswijzen indienen. Hiermee wordt bij de besluitvorming rekening gehouden. Uiteraard staan rechtsmiddelen open bij besluitvorming op grond van de Awb.

Met bovenstaande wordt ons inziens reeds invulling gegeven aan de geformuleerde lessen voor de gemeente Weert, mede als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de daarmee gepaard gaande kaders.

Tot slot

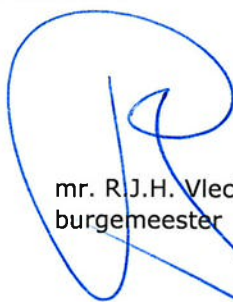
Tot slot hebben we nog enkele technische opmerkingen, die eerder niet/onjuist zijn verwerkt.

- Paragraaf 2.2 blz. 11 bovenaan: in de actualisatie worden meerdere bestemmingsplannen van bedrijventerreinen samengevoegd tot één bestemmingsplan. Reactie: Dit betreft echter niet alle bestemmingsplannen, zoals is aangegeven. Leuken-Noord en Kampershoek-Noord maken geen deel uit van het bestemmingsplan voor de bedrijventerreinen.
- Paragraaf 2.2 blz. 11 2e alinea laatste zin: in tegenstelling tot wat is aangegeven wordt het maximum bebouwingspercentage niet losgelaten. Dit was 80% en is ongewijzigd gebleven.
- Paragraaf 2.2 blz. 11 4e alinea: de bezwaren van omwonenden hadden betrekking op de omgeving Hoolstraat, waar door omwonenden woningbouw was gewenst. De bezwaren hadden geen betrekking op het gebied tussen de Uilenweg en de Havenweg. Voor de beeldvorming achten wij het belangrijk dit toe te voegen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders



A.M.A Vrijenhoek
gemeentesecretaris



mr. R.J.H. Vlecken
burgemeester

Nawoord van de Rekenkamer

Op verzoek van de voltallige gemeenteraad heeft de Rekenkamer een onderzoek naar de vestiging van warehouses te Kanaalzone II laten uitvoeren. De gemeenteraad heeft bij het geven van deze opdracht aangegeven dat zij in het bijzonder lessen willen trekken voor een goed samenspel tussen gemeenteraad en college bij toekomstige grootschalige ontwikkelingen. Om dit te bereiken is gekeken naar de ontwikkeling van de beleidskaders in de loop van de tijd in relatie tot de ontwikkeling van plannen voor een concrete locatie, in dit geval de particuliere initiatiefnemers.

Eén van de lessen is dat in het actueel houden van beleidskaders de gemeenteraad tijdig moet vragen om voorstellen en dat het college tijdig voorstellen moet formuleren. Enerzijds vraagt dit van het college om een goede invulling van de actieve informatieplicht met het oog voor actuele ontwikkelingen die vragen om actualisatie van strategische beleidskaders en van beleidsregels. Anderzijds vraagt dit van de gemeenteraad om tijdig te vragen naar voorstellen om zo de kaderstellende rol die zij hebben te bewaken.

In de bestuurlijke reactie van het college lijkt het college aan te geven dat alle lessen al vertaald zijn in een nieuwe werkwijze, onder meer door een vierjaarlijkse actualisatie van de omgevingsvisie. De Rekenkamer wil er middels dit nawoord op wijzen dat er voor een goed samenspel tussen de gemeenteraad en het college, deze werkwijze gezamenlijk bepaald dient te worden en beveelt de lessen van het rapport daarvoor aan.

De Rekenkamer hecht aan de openbaarheid van alle relevantie informatie in het rapport. De gemeenteraad heeft gevraagd de contacten van de gemeente met alle betrokken initiatiefnemers in beeld te brengen. Het rapport voorziet hierin. In de ambtelijke afstemming voorafgaand aan de afronding van het rapport is afgesproken dat wij de genoemde initiatiefnemers de vraag zouden stellen of er een bezwaar is tegen het vermelden van hun naam in het rapport. Geen van de bedrijven heeft aangegeven hier bezwaar tegen te hebben.

Tot slot wil de Rekenkamer van de gemeente Weert vanuit haar kant dank en waardering uitspreken voor de goede samenwerking tijdens dit onderzoek.

Rekenkamer Weert, 7 februari 2025
Judith Hendrickx, voorzitter