

# Aanbiedingsbrief

Onderwerp

Onafhankelijk onderzoek komst datacenters in Hollands Kroon

Datum

27 februari 2024

Aan

College en gemeenteraad (door tussenkomst van het college i.v.m. op te leggen geheimhouding)

Van

Begeleidingscommissie

Doel

Informereren en besluitvorming

Beste leden van het college en gemeenteraad,

De vestiging van datacenters in de gemeente Hollands Kroon als onderdeel van Agriport A7 heeft geleid tot een brede maatschappelijke discussie. In het coalitieakkoord is afgesproken onderzoek te laten doen naar de besluitvorming over de vestiging van datacenters in de gemeente Hollands Kroon. Dit onderzoek is door de gemeenteraad en het college gezamenlijk in gang gezet. Berenschot is door de gemeente Hollands Kroon gevraagd onafhankelijk onderzoek te doen naar de vestiging van datacenters in de gemeente. Wij hebben als begeleidingscommissie de uitvoering van dit onderzoek begeleid.

In een eerdere fase bent u over de [start van het onderzoek](#) geïnformeerd. Op dat moment hebben we ook de onderzoeksopdracht en het plan van aanpak met u gedeeld. Daarmee is Berenschot aan de slag gegaan. Met deze aanbiedingsbrief willen we u nu graag informeren over de uitkomsten van het onafhankelijk onderzoek. In de brief nemen we u mee langs de wijze van onderzoek, de resultaten en informeren we u over het vervolg.

Wij constateren dat het onderzoek is uitgevoerd conform de door onze gezamenlijk geformuleerde opdracht.

## **Bevindingen**

Het onderzoek laat zien dat de besluitvorming op hoofdlijnen gedegen is begeleid door de gemeente en er een consistente visie vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie is gehanteerd. De onderzoekers hebben geen juridische, financiële of andere formele misstanden geconstateerd. Desondanks escaleert het traject in 2020 tot een brede maatschappelijke en politieke discussie, waarbij de vestiging van

datacenters op Agriport A7 in een negatief daglicht is komen te staan. De onderzoekers zien daarvoor twee oorzaken.

Ten eerste was de consistente visie was op den duur niet meer passend bij de veranderende maatschappelijke context. Zowel college als raad hebben in de tussenliggende periode de visie en onderbouwing niet ter discussie gesteld, of toegezien op de actualisatie daarvan. De argumenten waarop de visie uit 2010 was gestoeld – en daarmee de onderbouwing voor de vestiging van datacenters in de gemeente – sloot onvoldoende aan bij de vragen en zorgen uit de maatschappelijke discussie in 2020.

Ten tweede was de visievorming en de uitvoering werden gedaan door een kleine groep mensen met beperkt oog voor andere partijen zoals de gemeenteraad, de provincie en de inwoners. Gedurende de 20 jaar waarin de ontwikkeling vorm krijgt, heeft de gemeente relatief weinig oog gehad voor het betrekken van belangen buiten de kleine kring van wethouders, gedeputeerden en ambtenaren. De gemeenteraad wordt alleen betrokken bij de wijzigingen van bestemmingsplannen en wordt slechts op enkele momenten betrokken bij de strategische keuzes die daaraan voorafgaan. De gemeenteraad vraagt hier ook niet actief om. De afstemming tussen gemeente en provincie is minimaal en er is maar beperkt aandacht voor het betrekken van omwonenden of inwoners.

De onderzoekers formuleren 4 lessen voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie van Hollands Kroon. Die lessen zijn:

1. de basis op orde brengen: ontwikkel een goede omgevingsvisie en investeer in betere relaties met de provincie.
2. sturing geven: organiseer momenten voor herijking, richt een passende ambtelijke organisatie in en breng de raad in positie in regionale trajecten
3. goede publieke besluitvorming organiseren: bereid besluiten integraal voor en creëer afwegingsruimte voor de raad.
4. omgevingsmanagement inrichten: blijf duidelijk over rolverdeling en blijf rolvast; organiseer tijdige participatie en hanteer een heldere communicatiestrategie.

### **Vervolg**

Met de oplevering van dit onderzoek vervult de gemeente een van de belangrijke voornemens vanuit het [coalitieakkoord 2022-2026, Samen bouwen aan vertrouwen](#). Hierin is opgenomen dat de *“gemeentelijke overeenkomsten, besluitvorming en voorgenomen ontwikkelingen rondom de vestiging van datacenters onafhankelijk worden onderzocht. De resultaten van dit onderzoek worden openbaar (...)”*

Graag willen we alle deelnemers aan het onderzoek bedanken voor hun deelname aan het onderzoek.

Wij verzoeken u als college:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport.
- Geheimhouding op te leggen op grond van art. 87 Gemeentewet en art. 5.1 van de Wet open overheid voor zowel de aanbiedingsbrief als het onderzoeksrapport tot aan de bijeenkomst van 11 maart en deze stukken door te geleiden naar de gemeenteraad.
- Op korte termijn een bestuurlijke reactie te formuleren die de gemeenteraad kan betrekken bij haar beraadslaging en bespreking van het rapport.

Wij verzoeken de gemeenteraad:

- De presentatie van het onderzoeksrapport te organiseren;
- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport;
- De bespreking te agenderen van de bevindingen van het onderzoeksrapport en de lessen voor besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst. Hier wordt ook de bestuurlijke reactie van het college betrokken.

Met vriendelijke groet,

De begeleidingscommissie,

Adrie Wit (concerncontroller gemeente Hollands Kroon)

Alexander Bügel (raadslid, OHK)

Judith de Git (raadslid, D66)

Reginald Visser (raadslid, CDA)

Robert Leever (wethouder Economie en Brede Welvaart)

## **Aanleiding**

De vestiging van datacenters in de gemeente Hollands Kroon als onderdeel van Agriport A7 heeft geleid tot een brede maatschappelijke discussie. Waar de initiatieven zich aanvankelijk leken te voegen naar de ambitie om de regio economisch te versterken, ontstond er gaandeweg discussie tussen gemeente Hollands Kroon, provincie Noord-Holland, inwoners, Agriport A7 B.V. en anderen over de planvorming en (ruimtelijke) inpassing. Dit leidde tot een maatschappelijk en politiek debat in de gemeente Hollands Kroon over de wenselijkheid van datacenters, en compliceerde de interbestuurlijke samenwerking tussen gemeente en provincie.

Berenschot is door de gemeente Hollands Kroon gevraagd onafhankelijk onderzoek te doen naar de vestiging van datacenters in de gemeente. Het doel daarvan is (1) inzicht te bieden in de feitelijke ontwikkeling van plan- en besluitvorming omtrent de vestiging van datacenters op het Agriport A7- terrein en (2) lessen te trekken voor de gemeente Hollands Kroon over het omgaan met toekomstige grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen.

## **Wijze van onderzoek**

Voordat wij de resultaten nader toelichten, willen we u in het kort meenemen langs de onderzoeksdoelen, zoals eerder met u gecommuniceerd. Deze onderzoeksopzet was tweeledig. Naast een reconstructie van het proces van planontwikkeling voor datacenters, het bestuurlijke en maatschappelijke debat hierover, de besluitvorming en de ambtelijke voorbereiding hierop, draaide het ook om het benoemen van verbeteringspunten. Hieruit moesten aanbevelingen volgen voor de planontwikkeling en besluitvorming over toekomstige grootschalige ontwikkelingen in de gemeente Hollands Kroon. Om deze twee doelen te bereiken, zijn door Berenschot twee zaken opgepakt die met elkaar samenhangen. Enerzijds draaide dit om een feitenreconstructie uit de periode 2009 tot 2023, waar de aanloop naar 2009 ook is meegenomen. Hierin heeft het onderzoeksbureau het proces van planontwikkeling, besluitvorming, samenwerking met andere partijen, media en de beeldvorming in de maatschappij in beeld gebracht.

Anderzijds hebben zij verdiepend onderzoek gedaan naar drie betekenisvolle momenten in de ontwikkeling, momenten waarop de gemeente verantwoordelijk was voor een belangrijk besluit. De drie betekenisvolle momenten zijn:

- Ruimte creëren voor het eerste datacenter op Agriport A7
- De vaststelling van de omgevingsvisie waarin een ontwikkelrichting is opgenomen voor mogelijke groei van Agriport
- Vaststelling van het bestemmingsplan Uitbreiding Agriport A7, deelgebied B1 om ruimte te geven aan datacenters.

Uit de analyse zijn vervolgens lessen geformuleerd voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie over het omgaan met toekomstige grootschalige ontwikkelingen. Hierover geven we verderop meer uitleg.

Om de feitenreconstructie gedegen te doen zijn er door het onderzoeksteam interviews gehouden met 22 personen. Berenschot heeft de lijst van gesprekspartners opgesteld, waarna deze is aangevuld met suggesties vanuit de begeleidingscommissie. Enkele beoogde gesprekspartners wilden helaas niet meewerken aan het onderzoek. Uiteindelijk is gesproken met:

- Ambtenaren van de gemeente Hollands Kroon
- (oud-)Wethouders van de gemeente Hollands Kroon
- (oud-)Raadsleden van de gemeente Hollands Kroon
- Ambtenaren van de provincie Noord-Holland
- Vertegenwoordigers van Agriport A7 B.V.
- Vertegenwoordigers van Microsoft
- Vertegenwoordigers van ECW (Energie Combinatie Wieringermeer)
- Vertegenwoordigers van stichting Red de Wieringermeer
- (oud-)Medewerkers bij het Ontwikkelbedrijf Noord-Holland Noord.

Naast gesprekken met bovenstaande vertegenwoordigers, is er voor de documentatiestudie gebruik gemaakt van openbare gemeentelijke documenten, zoals bestemmingsplannen en verslagen van raadsvergaderingen. Ook zijn relevante niet-openbaar beschikbare documenten uit het archief van de gemeente Hollands Kroon bestudeerd. Daarnaast zijn websites onderzocht van (regionale) media, ondernemers uit de regio, en andere betrokken partijen.

## **Conclusies en onderzoeksresultaten**

### Conclusies

De onderzoekers van Berenschot concluderen dat het traject op hoofdlijnen gedegen is begeleid door de gemeente en dat er een consistente visie vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie is gehanteerd. Desondanks escaleert het traject in 2020 tot een brede maatschappelijke en politieke discussie, waarbij de vestiging van datacenters op Agriport A7 in een negatief daglicht komt te staan. Dat heeft volgens Berenschot twee redenen:

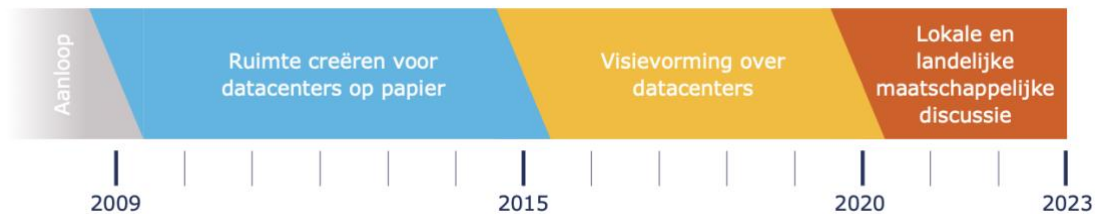
- (1) de consistente visie was op den duur niet meer passend bij de maatschappelijke context en
- (2) de visievorming en de uitvoering lag bij een kleine groep mensen met beperkt oog voor andere partijen zoals de gemeenteraad, de provincie en de inwoners.

### Onderzoeksresultaten

#### *Feitenreconstructie*

De feitenreconstructie in het onderzoek spitst zich toe op de hoofdlijnen. Daarin beschrijft Berenschot chronologisch de stappen die in het verleden zijn gezet, waardoor uiteindelijk de huidige situatie is

ontstaan. Het gaat om de stappen die zowel door betrokken partijen als door de gemeente zijn gezet. Hoewel de tijdlijn van start gaat in 2009, wordt vanwege de grote invloed op de besluitvorming de aanloop naar deze periode ook geduid door het onderzoeksbureau. De meeste aandacht gaat uit naar de periode tussen 2009 en 2023, waarin drie fases zijn onderscheiden: ruimte creëren op papier, visievorming en maatschappelijke discussie.



### *Betekenisvolle momenten*

Uit die tijdlijn zijn door de begeleidingscommissie drie betekenisvolle punten van besluitvorming gekozen:

1. Ruimte voor het eerste datacenter op Agriport A7: in deze fase in 2010 wordt de ruimte voor datacenters op Agriport vergroot van 5 hectare naar 37 hectare. De gemeente Wieringermeer neemt een faciliterende rol op zich om de komst van een datacenter mogelijk te maken. De gemeente, de provincie Noord-Holland, het Rijk, de regio, en Agriport A7 B.V. stonden om verschillende redenen positief tegenover het maken van planologische ruimte voor datacenters op Agriport A7.
2. Proces omgevingsvisie met daarin een ontwikkelrichting voor mogelijke toekomstige uitbreiding Agriport A7: De gemeenteraad besluit in juni 2014 te starten met een omgevingsvisie voor Hollands Kroon. In de omgevingsvisie wordt een (voor velen onduidelijk) kaartbeeld opgenomen waar de uitbreidingsrichting op Agriport A7 wordt aangegeven, noordwaarts vanaf Venster-West. Het vaststellen van de omgevingsvisie is daarmee een belangrijk besluit geweest, omdat dit de eerste plek is waar ontwikkelrichting wordt gegeven voor de latere besluitvorming over het bestemmingsplan voor vestiging van datacenters op deelgebied B1, een locatie waar in de periode 2021-2023 veel discussie over ontstaat.
3. Vaststelling wijziging van bestemmingsplan Uitbreiding Agriport A7, deelgebied B1 om ruimte te geven aan datacenters op deelgebied B1: Op 29 juni 2021 stelt de gemeenteraad van gemeente Hollands Kroon het gewijzigde [bestemmingsplan Uitbreiding Agriport A7](#), deelgebied B1 vast, waarna Provincie Noord-Holland een reactieve aanwijzing geeft. Zomer 2022 bereiken gemeente en provincie een akkoord over de reactieve aanwijzing, waarmee met een technische vaststelling ervan door de gemeenteraad op 15 september 2022 de procedure wordt afgerond. Dit deelgebied was voorheen bestemd voor agrarisch gebruik en geen onderdeel van Agriport A7. Met de wijziging van het bestemmingsplan wordt dit gebied onderdeel van het bedrijventerrein én wordt het bestemd voor datacenters. De wijziging ging gepaard met maatschappelijke weerstand, media-aandacht en

een reactieve aanwijzing van de provincie. De gemeente organiseert wat de onderzoekers betreft beperkte participatie en communiceert reactief. Daarbij is de conclusie dat het raadsbesluit binnen het bestaande beleid paste, maar de onderbouwing ervan summier is.

## Lessen

Het feitenrelaas en de gesprekken met verschillende personen leidt uiteindelijk tot diverse lessen voor de gemeente Hollands Kroon die in vier thema's zijn onder te brengen, zoals samengevat in onderstaande figuur:



### 1. De basis op orde brengen:

- a. In de in 2016 opgestelde omgevingsvisie maakt de gemeente keuzes voor mogelijke uitbreiding van Agriport A7 en de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen (waaronder datacenters). Maar de redenering achter deze keuzes vanuit een overkoepelende visie erop ontbreekt. De omgevingsvisie gaat daardoor alleen in op *waar* uitbreidingsmogelijkheid wordt gezien, maar niet *waarom* deze locaties hiervoor in beeld zijn en wanneer. Daarnaast is de raad niet kaderstellend over de vestiging van datacenters en andere grote ontwikkelingen. Deze situatie leidt tot twee consequenties: het maakt de gemaakte keuzes onnavolgbaar voor mensen die niet betrokken waren in het proces; en er is geen basis voor een politieke of maatschappelijke discussie over de redentatie achter de keuze.
- b. De provincie en gemeente verrasten elkaar over en weer door keuzes te maken die de andere partij niet voorzag. Daarom is het advies om in gezamenlijkheid met de provincie een manier van samenwerken te organiseren die de relatie onderhoudt. Dat begint bij een betere bestuurlijke en ambtelijke afstemming over de verschillende lopende trajecten, zoals omgevingsvisies, nieuwe regelgeving, en acquisitiesgesprekken. Daarin is het van belang open en transparant naar elkaar te zijn en elkaar ook buiten periodieke gesprekken actief te benaderen over belangrijke ontwikkelingen.

## 2. *Sturing geven*

- a. Door momenten van herijking te organiseren, kan er ruimte komen voor hernieuwde inzichten. Zeker bij grootschalige ontwikkelingen die vaak langjarig lopen, is dit van belang. Daarin moet vooraf een aantal vragen worden beantwoord: Wanneer er herijking gewenst is en hoe die wordt georganiseerd, welke informatie voor herijking nodig is, en hoe die informatie wordt gemonitord tijdens de ontwikkeling.
- b. Een passende ambtelijke organisatie is essentieel voor dit soort grote ontwikkelingen. Er was tot aan 2020 geen ambtelijke opdrachtgever, geen toegewijd projectteam, en weinig (senior) capaciteit op het onderwerp. Daardoor was er maar een beperkt overzicht van de ontwikkelingen, de besluitvorming en de gemaakte afspraken. Ook is geconstateerd dat door de lichte ambtelijke organisatie, er onvoldoende advieskracht was voor het college. Daarom wordt geadviseerd om zowel vooraf als tijdens het proces na te denken over de benodigde organisatie.
- c. De raad moet vooraf in positie gebracht worden in haar kaderstellende rol, aan de voorkant van het proces. Zowel bij lokale als regionale ontwikkelingen. Zo voelde de raad zich overvallen door het gebiedsplan Wieringermeer en onvoldoende betrokken. Het advies is om de raad niet alleen te informeren maar ook te raadplegen om aandachtspunten mee te geven.

## 3. *Goede publieke besluitvorming organiseren*

- a. De raadsvoorstellen over de ontwikkeling van datacenters, hebben bijna allemaal een onderbouwing gestoeld op positieve argumentatie, die met name gericht zijn op werkgelegenheid, vestigingsklimaat en duurzaamheid. Negatieve consequenties worden amper benoemd, zoals effecten op het landschap, landschappelijke inpassing, energieverbruik en afname van landbouwgrond. Zelfs nadat deze punten worden opgeworpen in het maatschappelijke debat. Om hier in de toekomst beter mee om te gaan, raadt Berenschot aan om raadsvoorstellen over grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen meer integraal voor te bereiden door ook de (potentieel) negatieve effecten of consequenties van keuzes te benoemen en, indien nodig, te visualiseren.
- b. De besluitvorming in de gemeenteraad kan verbeteren door de raad zelf de afweging te laten maken en zo beter te betrekken bij de besluitvorming. Dat kan door in raadsvoorstellen verschillende opties of scenario's te presenteren. Het college kan dan wel een voorkeursoptie aangeven met een bijbehorende onderbouwing.

## 4. *Omgevingsmanagement inrichten*

- a. Agriport A7 B.V. en de gemeente Wieringermeer hebben bij de start van de ontwikkeling van het terrein duidelijke overeenkomsten opgesteld over de samenwerking. Daarin werd vastgesteld dat Agriport A7 B.V. het voortouw zou nemen en de gemeente Wieringermeer (en daarna Hollands Kroon) faciliterend zou treden. Aan deze rolverdeling is gaandeweg de ontwikkeling consequent vastgehouden met opvolgende overeenkomsten. Dit heeft veelal positieve gevolgen heeft gehad voor samenwerking bij de ontwikkeling van het gebied.



- b. Over de ontwikkeling van datacenters in de gemeente Hollands Kroon is op verschillende momenten met inwoners en maatschappelijke organisaties gesproken. De conclusie is dat er veel maatschappelijke weerstand is geweest en dat hierbij een grote afstand werd ervaren tussen maatschappij en gemeente. Voor grootschalige ontwikkelingen in de toekomst is het aan te raden om tijdige en goede participatie te organiseren, waarbij de effecten van een ontwikkeling vooraf begrijpelijk in beeld gebracht worden.
- c. Vanaf 2019 was er bij de vestiging van datacenters in Hollands Kroon veel aandacht vanuit de media, politiek en maatschappij. In dit geval heeft de gemeente zich terughoudend opgesteld; er is weinig en defensief omgegaan met de media. Dit heeft tot effect gehad dat het verhaal zoals geschetst door de media veel mensen heeft bereikt en het eigen verhaal van de gemeente is ondergesneeuwd. Hierdoor is de invloed van framing groter. De gemeente kan dit bij toekomstige grootschalige ontwikkelingen beperken door een eigen proactieve communicatiestrategie te hanteren.

### **Vervolg**

In een informatieve bijeenkomst van 11 maart worden de resultaten uit het onafhankelijk onderzoek toegelicht onder begeleiding van de onderzoekers van Berenschot. Deze bijeenkomst is openbaar en betrokkenen worden uitgenodigd om de bijeenkomst bij te wonen. Gestreefd wordt naar de agendering van het rapport met de definitieve bestuurlijke reactie in de raadsvergadering van 18 april a.s.

### **Bijlage**

1. Onderzoeksrapport Tijden veranderen