



gemeente  
**Het Hogeland**

## Raadsvoorstel

Onderwerp: **Garantstelling WEC**  
Datum: 14 april 2021  
Agendapunt: 11  
Behandeling: Besluitvormend  
Portefeuille-  
houder(s): Mariëtte de Visser en Eltjo Dijkhuis  
Steller: Harry Schaaphok (h.schaaphok@hethogeland.nl)  
Zaaknummer: Z.HHL.031909

### 1. Samenvatting

De gemeente Het Hogeland zal garant staan voor een lening die Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee (WEC-W) wil afsluiten. De stichting heeft het geld nodig om de bouw van het WEC-W te betalen.

Hoe hoog de lening wordt, is nu nog niet precies duidelijk. De gemeente zal garant staan voor een bedrag tot maximaal € 9 miljoen. De Stichting WEC-W voert momenteel een wervingscampagne en hoopt zo geld voor de bouw op te halen. De lening kan lager worden, als die campagne succesvol verloopt.

Het gaat om veel geld en de gemeente heeft weinig ervaring met dit soort aanvragen. De gemeente heeft daarom een extern bureau, Ecorys uit Rotterdam, onderzoek laten doen naar de garantstelling. Stel dat de stichting de lening niet kan afbetalen, dan zal de gemeente dat moeten doen. Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat dit risico voor de gemeente erg klein is.

Nu het college van burgemeester en wethouders een voorlopig besluit heeft genomen om de garantie te verlenen, kan de gemeenteraad nog wensen en/of bedenkingen meegeven over de garantstelling. Het college neemt deze mee in het uiteindelijke besluit.

De bouw van het WEC-W kost € 26,3 miljoen. De provincie Groningen en het Waddenfonds betalen daarvan het grootste deel, namelijk € 15,8 miljoen. De garantstelling van de gemeente betekent dat nog dit jaar najaar begonnen kan worden met de bouw van het centrum.

De gemeente Het Hogeland is enthousiast over de komst van het WEC-W. Hogelandsters kunnen straks echt trots zijn op het centrum. Het WEC-W zal veel bezoekers en toeristen trekken. Hiervan zullen horeca en toerisme in de omgeving profiteren.

Het WEC-W zal niet alleen banen opleveren, maar ook bijdragen aan het behoud van dit unieke natuurgebied. Zo zorgen onderzoek en onderwijs in het centrum straks voor meer kennis over de Waddenzee, dat in 2009 door UNESCO werd aangewezen als werelderfgoed.

## **2. Gevraagd of voorgesteld besluit**

De gemeenteraad wordt gevraagd een besluit te nemen omtrent het wel dan niet indienen van wensen en/of bedenkingen met betrekking tot het voorgenomen collegebesluit en deze kenbaar te maken aan het college.

## **3. Inleiding**

### **3.1 Aanleiding**

Op 16 december 2020 ontvingen wij van de Stichting Werelderfgoedcentrum-Waddenzee (WEC-W) het verzoek om een gemeentelijke garantie te verstrekken voor een aan te trekken geldlening ten behoeve van het nieuw te bouwen werelderfgoedcentrum in Lauwersoog tot een bedrag van maximaal € 9 miljoen. Op grond van de in het college van B&W vastgestelde “Nota met beleidsregels publieke taak leningen en garanties gemeente Het Hogeland” en de in de gemeenteraad van 27 november 2019 vastgestelde “Uitgangspunten publieke taak leningen en garanties gemeente Het Hogeland” is besloten dat dergelijke verzoeken, onder voorwaarden, in aanmerking kunnen komen voor honorering. In zijn vergadering van 12 januari heeft het college van B&W besloten om de toetsing van deze garantie-aanvraag aan onze voorwaarden extern te laten uitvoeren door het bureau Ecorys uit Rotterdam. De opdrachtformulering aan het bureau was:

- a) stel een financiële risicoanalyse op van zowel de investeringsbegroting als de exploitatiebegroting;
- b) toets de aanvraag aan het gemeentelijk beleid omtrent garantstelling; en
- c) beoordeel de eventuele risico's die volgen uit de governance van het project.

Op 11 februari 2020 heeft het bureau het definitieve rapport opgeleverd.

### **Waar gaat het om**

De Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee (hierna: WEC-W) wil in de haven van Lauwersoog, in de buurt van de aanlegplaats van de veerboot naar Schiermonnikoog, een ‘experience center’ over de Waddenzee realiseren. De Waddenzee is sinds 2009 Unesco-werelderfgoed.

In 2011 is het regieplan ‘PROloog’ (Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog) vastgesteld door de toenmalige gemeente de Marne en de provincie Groningen. In het plan werd de toekomstkoers voor de haven van Lauwersoog en de ontwikkeling van het Waddenkwartier ingezet. Het ‘Programma Lauwersoog’ (2012) van de provincie en gemeente gaf aan dat voor de zogenaamde North Shrimp-locatie in de haven een invulling werd gezocht met een informatiecentrum in het kader van Werelderfgoed Waddenzee, Nationaal Park Lauwersmeer, natuureducatie en/of cultuurhistorie. Dat moet een toeristische trekpleister worden.

In maart 2016 werd de samenwerking van gemeente, provincie, Staatsbosbeheer, Exploitatiemaatschappij Havenbedrijf Lauwersoog (= EHL) en de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen vastgelegd in een intentieovereenkomst. Daarbij zijn de onderlinge taken en rollen omschreven. Het Zeehondencentrum nam het initiatief voor het WEC-W. In 2017 werd de Stichting WEC-W opgericht. Except werkte in de brochure ‘Op weg naar de Waddenwereld’ uit welke functies in het WEC-W moeten worden gerealiseerd. Vervolgens is door het kwaliteitsteam Lauwersoog het structuurplan ‘Stapeling van Werelden’ opgesteld. De architect Dorte Mandrup maakte een ontwerp, dat in april 2018 werd gepresenteerd. Na de presentatie van dit ontwerp, heeft de gemeente het ontwerpbestemmingsplan Waddenkwartier ter inzage gelegd. Op 15 april 2020 stelde de raad dit bestemmingsplan vast. Het bestemmingsplan

maakt onder meer het WEC-W planologisch mogelijk. Enkele partijen zijn bij de Raad van State in beroep gegaan tegen het bestemmingsplan.

In Nederland bestaat geen project van gelijke aard en schaal, specifiek gericht op de Waddenzee. Het onderzoeksbureau ZKA heeft vorig jaar de toeristisch-recreatieve mogelijkheden van het project getoetst, uitgaande van verwachte bezoekaantallen (mede rekening houdend met de aanwezige concurrentie in Nederland/Noord-Nederland) en de bestedingen per bezoeker. Voor de impact van het project op de economie van de regio in termen van bestedingen en werkgelegenheid wordt verwezen naar een eerder onderzoek van Ecorys, dat in opdracht van de provincie Groningen werd uitgevoerd. Arcadis heeft onlangs een brede maatschappelijke effectrapportage over het WEC-W uitgebracht.

Het bestemmingsplan laat maximaal 8.000 m<sup>2</sup> bruto-vloeroppervlakte in een nieuw gebouw toe. Het laatste ontwerp voorziet in minder, namelijk in iets meer dan 5.650 m<sup>2</sup> bvo met circa 2.025 m<sup>2</sup> footprint.

Ongeveer 2.500 m<sup>2</sup> van het gebouw zal worden gebruikt voor bezoekfuncties, met onder meer een café-restaurant en restaurant, conferentieruimte, ruimte voor tentoonstellingen en bijeenkomsten e.d. en de WEC-museumwinkel. In de centrale ontmoetingsruimte kunnen evenementen, congressen en tentoonstellingen worden gehouden.

Verder gaat het Zeehondencentrum bijna 1.000 m<sup>2</sup> in het gebouw gebruiken, zowel binnen als buiten (onder meer: dakterras). Het Zeehondencentrum wordt verplaatst van Pieterburen naar het WEC-W in Lauwersoog. Deze publieksattractie vergroot de kans van slagen en de belevingswaarde van het project. Daarnaast draagt het Zeehondencentrum bij aan de financiële dekking van het project.

Het WEC-W wordt buitendijks gebouwd. In het verleden is het haventerrein vaker (gedeeltelijk) onder water komen te staan. Bij het ontwerpen is daarom rekening gehouden met mogelijk hoge waterstand. De huidige kade van het Waddenkwartier ligt op 3,5 m + NAP. De begane grondvloer van het WEC-gebouw komt op 4,0 m + NAP. Op de begane grond, de 1e verdieping en het dak komen de publieksfuncties en in het -1-niveau komen natte functies (zoals waterzuivering en sprinklertank) en installatieruimtes.

De totale investeringskosten van het project zijn op circa € 26,3 miljoen begroot. Meer dan de helft van dit bedrag is gedekt met bijdrages uit het Waddenfonds, van de provincie Groningen en van de gemeente Het Hogeland. Het de resterende bedrag van € 10,5 miljoen moet worden gefinancierd met de opbrengsten van de capital campaign en met een aanvullende aan te trekken geldlening van maximaal € 9,0 miljoen. Het is ook daarom dat WEC-W onze gemeente vraagt om een gemeentelijke garantie van maximaal € 9 miljoen. Het uiteindelijke bedrag van deze lening is nog niet bekend, in verband met de lopende initiatieven voor de fondsenwerving. De stichting verwacht dat het verschil tussen het benodigde bedrag en het maximaal te lenen bedrag voor het einde van het eerste kwartaal van 2021 zal zijn toegezegd of verworven.

De banken stellen als voorwaarde voor het verstrekken van de lening, dat de gemeente garant staat voor de stichting. Als de gemeente daartoe bereid en in staat is, dient de gemeente de aflossings- en rente-betalingsverplichtingen over te nemen wanneer de Stichting WEC-W in de toekomst niet kan voldoen aan haar aflossings- en renteverplichtingen jegens de bank.

Met de garantstelling van de gemeente kan door een bank de benodigde lening worden verstrekt en kunnen de voorbereidingen voor de start van de bouw van het WEC-W

plaatsvinden, naar verwachting: vanaf medio september 2021. De stichting heeft daarom de gemeente verzocht om zich garant te stellen voor maximaal € 9 miljoen. Wanneer de gemeente zich daartoe bereid heeft verklaard, wordt een afspraak met de bank gemaakt om de leningsvoorwaarden vast te leggen.

### **Analyse financiële risico's van het project**

Gestart wordt met de eerste deelvraag: beoordeel de financiële haalbaarheid van het project in de vorm van een analyse van financiële risico's.

Als eerste heeft Ecorys een analyse gemaakt van de financiële risico's die voortkomen uit de investeringsbegroting van het project en daarna worden de financiële risico's die voortkomen uit de exploitatiebegroting van het project voor de eerste 10 jaar na opening beoordeeld. Tot slot volgt een beoordeling van het btw-risico.

#### *Inkomstenzijde investeringsbegroting*

Ongeveer 60% van de totale investering wordt gedekt met toegezegde bijdragen vanuit het Waddenfonds (gemeenschappelijke regeling van de provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen), van de provincie Groningen en er wordt een bijdrage genoemd van de gemeente Het Hogeland van resp. € 9,7 miljoen, € 5,1 miljoen en € 1 miljoen. De bijdrage van onze gemeente betreft onze bijdrage in de herinrichting van het gemeentelijke terrein tussen de demarcatielijn van het WEC-W en ruwweg het terrein van de omliggende restaurants. Feitelijk hoort deze inkomst (en ook de opgenomen uitgave van € 1 miljoen) eigenlijk niet in deze investeringsbegroting. Omdat gelijke bedragen aan beide zijdes van de begroting zijn opgenomen, maakt dit per saldo niet uit. Het wel of niet opnemen van de bijdrage(s) van de gemeente op de investeringsbegroting kan wel uitmaken bij de beoordeling door derden van eventuele schenkingen in het kader van de capital campaign, omdat daar vaak wordt becijferd welk percentage van de totale investering is geborgd. De resterende 40% van de benodigde opbrengsten moeten worden gegenereerd uit een capital campaign (actie voor fondsenwerving) en het restant zal moeten worden geleend bij een bank, waarbij een gemeentelijke garantie noodzakelijk is. Hierom heeft WEC-W ook garantie gevraagd van maximaal € 9 miljoen. Wanneer de capital campaign succesvol is, kan de benodigde geldlening op een lager bedrag worden afgesloten.

De conclusies van Ecorys ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de inkomstenzijde van de investeringsbegroting zijn:

- De bijdrages van het Waddenfonds, de provincie Groningen en de gemeente Het Hogeland zijn geborgd. Het gaat om 60% van de totale investering. Feitelijk is de bijdrage van Het Hogeland geen opbrengst voor de Stichting (en heeft de Stichting voor dit deel van het terrein ook geen kosten).
- De aanbieding van een bank past binnen de mogelijkheden van de Stichting bij de worst case voor de investeringsbegroting (dat wil zeggen: bij een lening van € 9 miljoen). Aanbevolen wordt om het renteherzieningsmoment na 2 jaar uit te stellen tot bijvoorbeeld 5 jaar, indien er meer tijd nodig is dan voorzien voor de capital campaign. Er is geen uiterste datum voor de aanbieding van de bank. Er kan ervan worden uitgegaan, dat de lening zal worden verstrekt.
- Voor de dekking van het restant van het restant loopt een veelvoud aan initiatieven. Kennisnemende van de capital campaign, mede gegeven de diverse parallel lopende initiatieven en de overmaat van de aanvragen, gaat Ecorys ervan uit dat er geen aanleiding

is om te veronderstellen dat voor de start van de bouw van het WEC-W niet voldoende toezeggingen zullen zijn verzameld om dit restant te dekken.

Uit de bovenstaande analyse van de inkomstenzijde van de investeringsbegroting vloeien geen financiële risico's voort die de gevraagde garantstelling in de weg staan.

#### *Uitgavenzijde investeringsbegroting*

De uitgavenzijde van de investeringsbegroting van de Stichting WEC-W is door Ecorys gecheckt aan de hand van actuele kengetallen en de expertise van het bureau op het gebied van de bouw en het gebruiksklaar (turn-key) maken van nieuwe accommodatie. Volgens het bij de aanvraag van de garantstelling gevoegde ontwerpplan wordt er circa 5.650 m<sup>2</sup> gebouw gerealiseerd.

Vervolgens zijn de geraamde uitgaven per onderdeel (grondkosten, bouwkundige kosten, installatiekosten, terreininrichting, inrichting gebouw, honoraria (architecten en adviseurs), de overige bijkomende kosten en de post onvoorzien) beoordeeld. Over de wijze van budgettering van deze kostenramingen wordt het volgende gezegd.

De budgetten voor grondkosten, bouwkundige kosten, installatiekosten, de kosten voor terrein-inrichting en de inrichtingskosten zijn door ABC Nova berekend. Het prijspeil is januari 2021. In de exploitatiebegroting is gerekend met een prijsindexering van 1%, net als bij de baten. ABC Nova heeft in de investeringsbegroting gerekend met een prijsstijging van 1,5 % over de bouwkosten. Daarnaast is er een second opinion berekening uitgevoerd door bouwkostendeskundige M3E. Na elke ontwerpfase (SO, VO, DO) wordt het dan voorliggende ontwerp opnieuw begroot door M3E, om te toetsen of het ontwerp nog binnen de budgettaire kaders past. Voorafgaand aan de aanbesteding zal M3E het ontwerp van het gebouw en van de buitenruimte nogmaals doorrekenen. Deze werkwijze is de best mogelijke werkwijze, om voldoende vat te houden op de kosten.

Volgens Ecorys zijn de volgende conclusies af te leiden ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de uitgavenzijde van de investeringsbegroting:

- Voor de grondkosten (op basis van erfpacht) is een relatief redelijk budget geraamd. Over de noodzakelijke werken en de onderlinge kostenverdeling wordt overleg gevoerd met overheden.
- Wat betreft de bouwsom zijn meerkosten aardbevingsbestendig bouwen niet aan de orde en is het bouwbudget goed geraamd.
- Voor de buitenruimte op eigen terrein is door de Stichting relatief veel begroot, vanwege de gewenste bijzonderheid. Er wordt ervan uitgegaan dat het beschikbare budget taakstellend is meegegeven aan de landschapsarchitect.
- De inrichtingskosten van het gebouw zijn zo hoog, dat een vrij hoog kwaliteitsniveau verwacht kan worden.
- Voor honoraria en overige bijkomende kosten is relatief gezien voldoende budget begroot.
- De reserve onvoorzien is relatief groot, gezien de fase van de uitontwikkeling van het project.

Uit de bovenstaande analyse van de uitgavenzijde van de investeringsbegroting vloeien geen financiële risico's voort die de gevraagde garantstelling voor het WEC-W in de weg staan.

Wel maakt Ecorys nog een aantal opmerkingen met betrekking tot de gemeentelijke werkzaamheden voor het bouwrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte:

- Het bouwrijp maken van het WEC-terrein, de verplaatsing van het informatiepaviljoen en de herinrichting van de openbare ruimte bij restaurant Schierzicht komen voor rekening van de gemeente Het Hogeland. Hiervoor is een krediet van € 1 miljoen beschikbaar gesteld.
- De aanleg van het nieuwe parkeerterrein aan de zuidzijde van de N361 komt ook voor rekening van de gemeente. De gemeente gaat dit parkeerterrein (kostendekkend) verhuren aan de Stichting WEC-W.
- Er zijn tussen partijen nog geen definitieve afspraken gemaakt over het kostenverhaal voor een veilige oversteek tussen de noord- en zuidzijde van de N361, een dijk. Indien gekozen wordt voor een coupure in de dijk, moeten aanvullend afspraken gemaakt worden over het kostenverhaal.

In een ander agendapunt zal over het onderdeel parkeren een voorstel aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Naast de financiële risico's in de investeringsbegroting heeft Ecorys ook de financiële risico's die volgen uit de exploitatiebegroting voor de eerste 10 jaar na opening beoordeeld.

#### *Baten exploitatiebegroting*

In deze analyse wordt langs de kritische parameters voor de baten van de toekomstige jaarlijkse exploitatie gegaan.

Achtereenvolgens worden de volgende verwachte exploitatiebaten beoordeeld: inkomsten ticketverkoop, nettoresultaat van de shop, parkeeropbrengsten, horeca en huur zakelijke markt, inkomsten overige producten en diensten, huurinkomsten en bijdragen partners en tot slot de overige bijdrages. Uit de toetsing van de opgenomen ramingen zijn de volgende conclusies af te leiden ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de inkomstenzijde van de exploitatiebegroting:

- Inkomsten ticketverkoop: de prognose 118.000 bezoekers per jaar is goed onderbouwd en gemotiveerd; de gemiddelde entreprijs kan wat lager uitvallen (3,5%) dan in de exploitatiebegroting wordt aangenomen; wel of niet toepassen van de Museumkaart is de kritische knop voor dit verschil.
- Baten uit shop, parkeeropbrengsten, horeca en verhuur zakelijke markt: ramingen zijn goed onderbouwd
- Inkomsten uit overige producten en diensten: 15-20% van de baten komen uit deze bronnen; de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum Pieterburen maken deze baten haalbaar.
- Huurinkomsten en bijdrages (hoofd)partners: Ecorys beveelt aan om de overeenkomsten om de overeenkomsten (waaronder de huurovereenkomst met Stichting Zeehondencentrum Pieterburen) op korte termijn zo uit te gaan werken, dat ten minste 80% van de verhuurbare ruimte start bouw is '(voor)verhuurd'.
- Overige bijdrages: Ook hier geldt dat wordt voortgebouwd op de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum. De 'achtervang' van € 410.000 per jaar kan vervallen als de capital campaign voldoende oplevert. Ecorys beveelt aan om de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen deze 'achtervang' schriftelijk te laten bevestigen, als voorwaarde voor de gemeentelijke garantstelling.

Uit de bovenstaande analyse van de baten van de jaarlijkse exploitatiebegroting vloeien verder geen financiële risico's voort die de gevraagde garantstelling in de weg staan. Een nadere duiding is vereist voor de parkeeropbrengsten, die een beperkt deel van de baten uitmaken (2 tot 3%).

#### *Lasten exploitatiebegroting*

In deze analyse wordt langs de kritische parameters voor de lasten van de toekomstige jaarlijkse exploitatie gegaan.

Achtereenvolgens worden de volgende verwachte exploitatielasten beoordeeld: personeelskosten, huisvestingslasten en overige lasten (o.a. kantoor- en tentoonstellingskosten, kosten van marketing, PR en sales, wetenschap en financieringslasten).

Uit de toetsing van de opgenomen ramingen zijn de volgende conclusies af te leiden ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de uitgavenzijde van de exploitatiebegroting:

- De personeelskosten van het WEC-W zijn relatief omvangrijk. Dit is gewoon voor een organisatie die op het punt staat om een schaa sprong te gaan maken.
- De huisvestingslasten van het WEC-W zijn relatief hoog, vergeleken met andere musea, terwijl de overige lasten relatief laag zijn. Dit kan te maken hebben met de toerekening van kostensoorten aan deze twee rubrieken. Daarnaast speelt de eigenheid van het concept van het WEC-W, als combinatie van 'museum' en 'dierenpark'. Gezien deze eigenheid, heeft de Stichting WEC-W de exploitatie van het bestaande Zeehondencentrum gespiegeld op die van het toekomstige WEC-W. Dit lijkt ons de beste methode.
- De rente en aflossing van de lening beïnvloeden de exploitatie van het WEC-W. Hoe meer geld wordt opgehaald bij de capital campaign, hoe minder hoeft te worden geleend en beter de exploitatie wordt.

Uit de bovenstaande analyse van de lasten in de exploitatiebegroting vloeien geen financiële risico's voort die de gevraagde garantstelling in de weg staan.

#### *BTW-risico*

Alle bedragen die in het rapport van de onderzoekers worden genoemd zijn exclusief belasting op toegevoegde waarde. De budgetten van de investeringsbegroting en de exploitatiebegroting voorzien niet in te betalen btw. Dit maakt de vraag relevant hoe de Stichting WEC-W omgaat met reeds betaalde en nog te betalen belasting op toegevoegde waarde.

De stichting heeft onlangs aan haar fiscale adviseur gevraagd om op basis van het laatste projectplan opnieuw contact op te nemen met de Belastingdienst. Een eerder verzoek werd niet in behandeling genomen wegens de premature fase waarin het project zich bevond. Er wordt gestreefd naar formeel vooroverleg met de Inspecteur. Dit vooroverleg zal tot een standpunt van de Inspecteur leiden (ruling) over de wijze waarop het belastingrecht zal worden toegepast.

Gezien de huidige handelswijze van de Belastingdienst door de kwartaaldeclaraties van WEC-W over het jaar 2020 te accepteren en uit te betalen, verwacht Ecorys niet dat de

verrekening achteraf van in de toekomst nog te betalen btw niet meer geaccepteerd zal worden. Evenwel: het is verstandig om tot een ruling te komen, die een en ander bevestigt.

### **Toetsing gemeentelijk beleid garantstelling**

Hierin komt de tweede deelvraag aan de orde: de toetsing van de aanvraag van de garantstelling aan het gemeentelijk beleid omtrent garantstelling. Hierbij zijn met name de volgende drie documenten van belang: het raadsvoorstel "Uitgangspunten publieke taak leningen en garanties" en de nota's "Uitgangspunten publieke taak leningen en garanties" en "Beleidsregels publieke taak leningen en garanties".

#### *Toetsing aan de inhoudelijke vereisten*

Uit de hierboven genoemde documenten zijn de volgende inhoudelijke vereisten afgeleid:

- Is er sprake van een publieke taak?
- Is geen garantstelling mogelijk door specifieke waarborgfondsen?
- Is het zonder tussenkomst van de gemeente niet mogelijk om te lenen bij een bank?
- Is er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun?
- laat de ruimte in het weerstandsvermogen van de gemeente de garantstelling toe?

Door Ecorys is getoetst in hoeverre de aanvraag van de Stichting voldoet aan deze inhoudelijke vereisten. In het rapport is de toetsing uitvoerig beschreven. Onderstaand vermelden wij alleen de vereisten en de conclusie van de onderzoekers.

- *Publieke taak:* Uit het voorgaande blijkt dat het project in brede zin is verankerd in het beleid op meerdere bestuurslagen en in daarmee als publieke taak kan worden gezien en daarmee voldoet aan het eerste inhoudelijke vereiste voor gemeentelijke garantstelling.
- *Garantie door specifieke waarborgfondsen:* Uit het bovenstaande blijkt dat de aanvrager van de gemeentelijke garantstelling geen beroep kan doen op andere mogelijkheden voor garantstelling, of daarvoor dan een hogere prijs zou moeten betalen dan bij de gemeente. Daarmee voldoet de aanvraag aan het tweede inhoudelijke vereiste voor garantstelling door de gemeente Het Hogeland.
- *Zonder tussenkomst van de gemeente is het niet mogelijk om te lenen bij een bank:* Het is zonder tussenkomst van de gemeente niet mogelijk om de beoogde lening aan te gaan. Hiermee is aannemelijk gemaakt dat zonder tussenkomst van de gemeente het niet mogelijk is voor de Stichting WEC-W om geld te lenen bij een bank. De aanvraag van de stichting beantwoordt daarmee ook aan het derde inhoudelijke vereiste voor garantstelling door de gemeente.
- *Geen ongeoorloofde staatssteun:* Uit onderzoek blijkt dat de beoogde garantiestelling aan het WEC-W valt onder overheidssteun aan multifunctionele toeristische infrastructuur. Voldaan wordt aan de voorwaarden die de AGVV stelt aan dergelijke steun. De garantstelling valt niet onder ongeoorloofde staatssteun. Daarmee wordt voldaan aan het vierde inhoudelijke vereiste voor garantstelling door de gemeente.
- *Weerstandsvermogen gemeente Het Hogeland:* De Stichting WEC-W heeft bij het ontwerp gestuurd op een flexibel, duurzaam en toekomstbestendig gebouw. Zo wordt (onverhoopt) geanticipeerd op een mogelijk andersoortig gebruik van het gebouw dan het beoogde gebruik (flexibiliteit, toekomst-bestendigheid). Een zo flexibel mogelijk gebouw



heeft in de toekomst een hogere restwaarde. Het risico voor het weerstandsvermogen van de gemeente is dan zo klein mogelijk.

Een relevante toevoeging hierbij is nog dat de bouwkosten, door de forse bijdragen van derden, direct voor een groot deel ineens kunnen worden afgeschreven en daarmee het risico op een groot verschil tussen de boekwaarde en de verkoop-/executiewaarde fors verkleint.

#### *Toetsing aan de vormvereisten*

Rechtshandelingen die niet aan de voorgeschreven vormvereisten voldoen, zijn in beginsel nietig. De volgende vormvereisten zijn relevant voor gemeentelijke garantstelling:

- gaat het om een door de gemeenteraad goedgekeurde derde partij?
- is de formele aanvrager van de garantstelling daartoe bevoegd?
- gaat het om garantie of om borg?
- is informatie verstrekt over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de aanvrager?

In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre de aanvraag van de Stichting WEC-W voldoet aan deze vormvereisten.

- *Goedgekeurde derde partij:* De statuten van de Stichting zijn opgesteld conform de ANBI-regels van de Belastingdienst. ANBI staat voor Algemeen Nut Beogende Instelling. ANBI-instellingen moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, waaronder dat de instelling geen winstoogmerk heeft met het geheel van haar activiteiten die het algemeen belang dienen. De Belastingdienst heeft de ANBI-status aan de Stichting WEC-W toegekend. Dit mede op basis van de statuten van de stichting van 7 juli 2017. De gemeente Het Hogeland heeft eerder vastgesteld dat het om een niet-winst gerichte activiteit gaat: het raadsmemo bij de vaststelling van het bestemmingsplan op 15 april 2020 bevestigde dat het bij het WEC-W niet gaat om een (commerciële) ontwikkeling met een winstverwachting. Hiermee valt de Stichting WEC-W onder de door de gemeenteraad goedgekeurde derde kring, het eerste vormvereiste.

- *Bevoegdheid van de formele aanvrager van de garantstelling:* De aanvraag van de gemeentelijke garantstelling is getekend door de heer Niek Kuizenga. Hij is, volgens het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, alleen/zelfstandig bevoegd om de Stichting WEC-W te vertegenwoordigen. Daarmee voldoet de aanvraag van de gemeentelijke garantstelling aan het tweede vormvereiste.

- *Borg of garantie:* In de concept-bankclausule wordt zowel over borg als over garantie gesproken. Garanties en borg zijn twee instrumenten die partijen gebruiken om elkaar meer zekerheid en comfort te bieden. Hoewel ze door elkaar gebruikt worden, zijn de verplichtingen van de opdrachtgever, de begunstigde en de garantie- of borgsteller verschillend. Ecorys adviseert om het woord borg in het bovenstaande citaat te vervangen voor het woord garant, om eventuele verwarring in de toekomst te voorkomen.

- *Informatie over de financiële positie en de kredietwaardigheid van de aanvrager:* Conform artikel 3 van het treasurystatuut van de gemeente Het Hogeland mag de gemeente leningen of garanties uitsluitend verstrekken indien vooraf informatie wordt ingewonnen over de financiële positie en kredietwaardigheid van de betreffende partij. De Stichting WEC-W heeft bij de aanvraag uitvoerig informatie gevoegd met betrekking tot

zowel de Stichting WEC-W als de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen, die in een personele unie zijn verbonden. Daarmee is voldaan aan het derde vormvereiste voor gemeentelijke garantstelling.

#### *Conclusie toetsing vereisten gemeentelijke garantstelling*

De aanvraag van de gemeentelijke garantstelling door de Stichting WEC-W voldoet aan de inhoudelijke vereisten en vormvereisten van de gemeente.

#### **Aanvullende risico's vanuit de governance**

De derde deelvraag wordt hier beantwoord: aanvullende beoordeling van eventuele risico's die volgen uit de governance van de aanvrager, de Stichting WEC-W.

De analyse van eventuele aanvullende risico's die volgend uit de governance van de Stichting WEC-W geven geen aanleiding tot opmerkingen of aanbevelingen. Een en ander is goed geregeld. De personele unie is een goede manier om het WEC-W een vliegende start te geven. De vastgoedonderneming moet nog opgericht worden. Er zijn afspraken uitgewerkt om eventueel conflict of interest tussen de beide stichtingen in goede orde af te handelen.

#### **Samenvattende conclusie van de onderzoekers**

De Stichting WEC-W heeft de gemeente Het Hogeland verzocht om zich garant te stellen voor een lening van maximaal € 9 miljoen. Wanneer de gemeente zich daartoe bereid heeft verklaard, wordt een afspraak met de bank gemaakt om de leningsvoorwaarden vast te leggen. Met betrekking tot de besluitvorming van de gemeente Het Hogeland over deze garantstelling, was een extern advies nodig. De volgende conclusies worden getrokken m.b.t. de drie onderwerpen van het onderzoek.

#### *Financiële risicoanalyse*

- De bijdrages van het Waddenfonds, de provincie Groningen en de gemeente Het Hogeland zijn geborgd. Het gaat om 60% van de totale investering.
- De aanbieding van een bank past binnen de mogelijkheden van de Stichting bij de worst case voor de investeringsbegroting (dat wil zeggen: bij een lening van € 9 miljoen). Aanbevolen wordt om het renteherzieningsmoment na 2 jaar uit te stellen tot bijvoorbeeld 5 jaar, indien er meer tijd nodig is dan voorzien voor de capital campaign. Er is geen uiterste datum voor de aanbieding van de bank. Er kan ervan worden uitgegaan, dat de lening zal worden verstrekt.
- Voor de dekking van het restant van het restant loopt een veelvoud aan initiatieven. Kennismemende van de capital campaign, mede gegeven de diverse parallel lopende initiatieven en de overmaat van de aanvragen, gaat Ecorys ervan uit dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat voor de start van de bouw van het WEC-W niet voldoende toezeggingen zullen zijn verzameld om dit restant te dekken.
- Voor de grondkosten (op basis van erfpacht) is een relatief redelijk budget geraamd. Over de noodzakelijke werken en de onderlinge kostenverdeling wordt overleg gevoerd met overheden.
- Wat betreft de bouwsom zijn meerkosten aardbevingsbestendig bouwen niet aan de orde en is het bouwbudget goed geraamd.
- Voor de buitenruimte op eigen terrein is door de Stichting relatief veel begroot, vanwege de gewenste bijzonderheid. Er wordt ervan uitgegaan dat het beschikbare budget taakstellend is meegegeven aan de landschapsarchitect.
- De inrichtingskosten zijn zo hoog, dat een vrij hoog kwaliteitsniveau verwacht kan worden.

- Voor honoraria en overige bijkomende kosten is relatief gezien voldoende budget begroot.
- De reserve onvoorzien is relatief groot, bij de start van de bouw.
- Inkomsten ticketverkoop: de prognose 118.000 bezoekers per jaar is goed onderbouwd en gemotiveerd; de gemiddelde entreprijs kan wat lager uitvallen (3,5%) dan in de exploitatiebegroting wordt aangenomen; wel of niet toepassen van de Museumkaart is de kritische knop voor dit verschil
- Baten uit shop, parkeeropbrengsten, horeca en verhuur zakelijke markt: de ramingen voor de baten per jaar zijn goed onderbouwd
- Inkomsten uit overige producten en diensten: 15-20% van de baten komen uit deze bronnen; de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum Pieterburen maken deze baten haalbaar.
- Huurinkomsten en bijdrages (hoofd)partners: Ecorys beveelt aan om de overeenkomsten (waaronder de huurovereenkomst met Stichting Zeehondencentrum Pieterburen) op korte termijn zo uit te gaan werken, dat ten minste 80% van de verhuurbare ruimte start bouw is '(voor)verhuurd'.
- Overige bijdrages: Ook hier geldt dat wordt voortgebouwd op de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum. De 'achtervang' van € 410.000 per jaar kan vervallen als de capital campaign voldoende oplevert. Ecorys beveelt aan om de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen deze 'achtervang' schriftelijk te laten bevestigen, als voorwaarde voor de gemeentelijke garantstelling.
- De personeelskosten van het WEC-W zijn relatief omvangrijk. Dit is gewoon voor een organisatie die op het punt staat om een schaa sprong waar te gaan maken.
- De huisvestingslasten van het WEC-W zijn relatief hoog, vergeleken met alle musea, terwijl de overige lasten relatief laag zijn. Dit kan te maken hebben met de toerekening van kostensoorten aan deze twee rubrieken. Daarnaast speelt de eigenheid van het concept van het WEC-W, als combinatie van 'museum' en 'dierenpark'. Gezien deze eigenheid, heeft de Stichting WEC-W de exploitatie van het bestaande Zeehondencentrum gespiegeld op die van het toekomstige WEC-W. Dit lijkt ons de beste methode.
- De rente en aflossing van de lening beïnvloeden de exploitatie van het WEC-W. Hoe meer geld wordt opgehaald bij de capital campaign, hoe minder hoeft te worden geleend en beter de exploitatie wordt.

In bijlage 1 van het rapport wordt specifiek ingegaan op de verplichtingen van de gemeente Het Hogeland op het gebied van het bouwrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte. Hierover wordt een separaat voorstel aan u voorgelegd.

De Stichting en Belastingdienst verrekenen op dit moment achteraf de door de Stichting betaalde btw met de door de Stichting ontvangen btw. De Stichting gaat vooroverleg met de inspecteur van voeren, om tot een ruling te komen. Gezien de handelswijze van de Belastingdienst, gaat het niet om een waarschijnlijk financieel risico. Toch verdient het aanbeveling om tot zo'n ruling te komen, om een en ander voor de (verre) toekomst uit te sluiten.

#### *Toetsing van de aanvraag aan het gemeentelijk beleid omtrent garantstelling*

De aanvraag van de gemeentelijke garantstelling door de Stichting WEC-W voldoet aan de inhoudelijke vereisten en vormvereisten van de gemeente. De gemeente moet binnen 20 werkdagen na steunverlening een kennisgeving naar de Europese Commissie insturen. Het verdient aanbeveling om in de bankclausule het woord borg te vervangen voor garantie.

*Aanvullende beoordeling van eventuele risico's die volgen uit de governance van het project.*

De analyse van eventuele aanvullende risico's die volgend uit de governance van de Stichting WEC-W geven geen aanleiding tot opmerkingen of aanbevelingen. Een en ander is goed geregeld. De personele unie is een goede manier om het WEC-W een vliegende start te kunnen geven. De vastgoedonderneming moet nog opgericht worden. Er zijn afspraken uitgewerkt om eventueel conflict of interest tussen de beide stichtingen in goede orde af te handelen.

### **Algemene conclusie**

Ecorys komt tot de conclusie dat er geen zwaarwegende overwegingen zijn, die een garantstelling door de gemeente voor een bedrag van maximaal € 9 miljoen in de weg staan.

### **Invulling Ecorys-adviezen**

Naast de voornoemde algemene conclusie geven de onderzoekers van Ecorys nog het advies om in (een) nog op te stellen overeenkomst(en) tussen de gemeente en de Stichting WEC-W met betrekking tot de garantstelling aan de Stichting WEC-W een aantal risico-beperkende maatregelen cq bepalingen (zoveel mogelijk) op te nemen. Het gaat hierbij over de volgende onderwerpen:

- De duur van de garantstelling
- De omvang van de lening en de garantie
- Borg of garantie?
- Recht om hypotheek te vestigen
- Eisen voor instandhouding en bestemming van het object
- Huurinkomsten en de overige bijdragen vastleggen
- Nadelige exploitatiesaldi in worst en medium case scenario's
- Financiële monitoring
- Ruling BTW met de Belastingdienst
- Oprichting vastgoed-BV
- Wat als de garantstelling wordt ingeroepen?

We zijn over de invulling van deze risico-beperkende maatregelen cq bepalingen met de Stichting WEC-W in gesprek. Inmiddels liggen er een drietal concept-overeenkomsten waarmee invulling wordt gegeven aan bijna al onze wensen. Het gaat hierbij om een borgstellingsovereenkomst tussen WEC-W en de gemeente, een huurovereenkomst tussen WEC-W en het Zeehondencentrum en een garantstellingsovereenkomst tussen WEC-W en het Zeehondencentrum over een jaarlijkse exploitatiebijdrage (indien noodzakelijk).

Alleen het advies over de oprichting van een Vastgoed-BV zal niet worden ingevuld. In het eerdere projectplan voor de oprichting van het WEC was sprake van de oprichting van een vastgoed-BV, die het onroerend goed zou beheren. In het oude businessmodel werd uitgegaan van het terugverdienen van het overgrote deel van de investeringskosten uit commerciële huurinkomsten, waaronder een hotel. In het huidige businessmodel gaan we er van uit dat het investeringsbedrag wordt gefinancierd uit giften, subsidies vanuit de Capital Campaign en een geldlening. De huurinkomsten (geen hotel, wel horecavoorzieningen) worden gebruikt om de exploitatiekosten te dekken. Hierdoor is het vastgoed-BV model achterhaald.

Ook ontbreekt er op dit moment nog een concept-geldleningsovereenkomst. De gemeente was deelnemer aan de gesprekken over de aan te trekken geldlening bij de verschillende

banken. Het in het rapport opgenomen risico van een renteherziening zal zich niet voordoen. Er zal een overeenkomst worden afgesloten met een langdurige vaste rente. Ook is er met de banken gesproken over de wijze waarop de bank zal acteren indien de garantstelling wordt ingeroepen. Hierover is door de bank aangegeven dat er met de gemeente in contact zal worden getreden wanneer er een betalingsachterstand is en dat dan de verschillende en mogelijke scenario's zullen worden besproken. Er is geen sprake van dat de volledige schuld zal worden opgeëist bij een eventuele betalingsachterstand.

### **3.2 Bevoegdheid raad**

De bevoegdheid om een besluit te nemen over deze aanvraag berust op grond van artikel 7 van de Financiële verordening in principe bij het college, maar in dat artikel is tevens geregeld dat het college niet besluit over het verstrekken van garanties groter dan € 50.000, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen hiertoe en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

### **4. Beoogd resultaat (of effect)**

Het college heeft een voorlopig besluit genomen om het verzoek van de Stichting Werelderfgoedcentrum-Waddenzee, om een gemeentelijke garantie te verstrekken tot een bedrag van maximaal € 9 miljoen ten behoeve van de bouw van het werelderfgoedcentrum te Lauwersoog, te honoreren.

Het college informeert hierbij de gemeenteraad over dit voornemen en stelt de raad in de gelegenheid om wensen en bedenkingen met betrekking tot dit voorgenomen besluit ter kennis te brengen van het college.

### **Bijlage(n):**

1. Rapport Ecorys: Toetsing garantstelling Werelderfgoedcentrum-Waddenzee

### **Achterliggende documenten:**

Niet van toepassing

Winsum, 16 maart 2021.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland,

Gemeentesecretaris,

Burgemeester,

Paul van Vilsteren

Henk Jan Bolding