

PlasBossinade

advocaten notarissen

Gemeente Het Hogeland
T.a.v. mevrouw F. Visser
Postbus 26
9980AA Uithuizen

PlasBossinade Advocaten N.V.

Postadres
Postbus 1100
9701 BC Groningen

Bezoek- en factuuradres
Leonard Springerlaan 9E
9727 KB Groningen

www.plasbossinade.nl

Tel. : + 31 (0)50 521 43 33
KvK : 01144514

Groningen, 13 april 2022

Inzake : Gemeente Het Hogeland/advies staatssteun Tocamaheerd
Onze ref. : 20220243-69/pprh/FV/22-01535194
Uw ref. :

mr. P.P.R. Hoekstra
Advocaat
Tel. direct : (050) 521 43 73
Fax direct : (050) 521 43 14
E-mail : hoekstra@plasbossinade.nl

Geachte mevrouw Visser, beste Feikje,

Inleiding

Op 7 april 2022 heb je een aantal vragen gesteld met betrekking tot de financiering van de plannen ten aanzien van de Tocamaheerd (hierna: het project), meer specifiek in hoeverre de te verstrekken subsidies (verboden) staatssteun opleveren. Aangezien het project vergelijking vertoont met de plannen ten aanzien van de Enne Jans Heerd, waarover wij ook hebben geadviseerd, heb je jouw vragen als volgt geformuleerd:

- 1. Kun je bevestigen dat voor de gevraagde steun aan het NPG voor de posten voor de (casco)renovatie van het rijksmonument en de restauratie van de historische tuinen het advies zoals je dat hebt gegeven over het project Enne Jans Heerd van toepassing is?*
- 2. Moet de gevraagde steun voor de educatieve werkplaats werken en leren worden aangemerkt als staatssteun en zo ja, kan de steun worden aangemerkt als geoorloofde staatssteun? Deze vraag heeft betrekking op de onderstaande posten uit de investeringsbegroting. De laatste kolom betreft de aan het NPG gevraagde bijdrage (het onderstaande is geknipt uit de bijgevoegde investeringsbegroting).*

Communicatie Werken en Leren		40.000	40.000	40.000		40.000		20.000
6. Kweekrij werken en leren	41.322	4.132	45.454					20.000
11. Educatieve werkplaats en instructieruimte werken en leren	165.289	16.529	181.818					90.000
13. Orangerie werken en leren	165.289	16.529	181.818					70.000
14. Kas op kweekrij werken en leren	82.645	8.265	90.910					40.000
Kostprijs begeleidingsuren werken en leren	95.545	9.555	105.100					50.000

PlasBossinade

advocaten notarissen

Gezien het feit dat de onderhavige situatie inderdaad vergelijkingen vertoont met de Enne Jans Heerd en jouw primaire vraag ook 'slechts' is of dat advies één op één toegepast kan worden, zal de primaire ook betrekkelijk kort worden behandeld. Het juridisch kader en de kanttekeningen daarbij zullen dus niet uitgebreid worden herhaald. Het nadeel daarvan is wel dat dit advies amper op zichzelf zal kunnen worden beschouwd. Het advies inzake de Enne Jans Heerd zal er telkens bij gehouden moeten worden om de mogelijkheden en onmogelijkheden terzake de Tocamaheerd goed voor ogen te hebben. Indien het op enig moment toch op prijs wordt gesteld dat het advies inzake de Enne Jans Heerd wordt 'vertaald' naar de Tocamaheerd, zodat voor iedereen helder is wat specifiek voor de Tocamaheerd geldt, dan vernemen wij dat graag.

In het navolgende zal eerst kort worden ingegaan op de voorliggende kwestie, waarbij alleen de voor de staatssteunvragen relevante elementen aan de orde zullen worden gesteld. Daarna zal worden ingegaan op de twee door jou gestelde vragen. Er wordt afgesloten met een conclusie.

Het Project

De Gemeente Het Hogeland is kort weergegeven voornemens om in samenwerking met verschillende partijen de Tocamaheerd, een historische heerd bestaand uit een gebouw met landerijen te Uithuizen, te renoveren en gereed te maken voor verschillende vormen van exploitatie (hierna te noemen: de 'Herontwikkeling').

De Herontwikkeling kent veel verschillende onderdelen, waarbij voor bepaalde delen wel en voor andere delen geen publieke investering is beoogd. Er zijn subsidies aangevraagd bij:

- Het Nationaal Programma Groningen: samenwerkingsverband van Rijk, provincie en gemeenten.
- Het Waddenfonds: een gemeenschappelijke regeling van de Waddenprovincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen
- De Provincie Groningen: werken en leren.
- De Provincie Groningen: groot onderhoud waaronder Restauratie Rijksmonumenten.

Onderdeel van de Herontwikkeling is dat het rijksmonument Huize Tocama (Rijksmonument ID: 515282) wordt gerenoveerd. Daarbij zal eveneens de omliggende ruimte, waaronder de historische tuin, worden gerenoveerd. Het monument is het eigendom van de stichting Stichting Tocamaheerd. Nadat de Herontwikkeling is voltooid zal Huize Tocama door verschillende partijen worden geëxploiteerd:

- De expositieruimte plus winkel zullen door het naastgelegen Museum Menkemaborg worden geëxploiteerd.
- In het historische woonhuis zal een hotel worden geëxploiteerd door een nog aan te zoeken partij. De daghoreca zal worden geëxploiteerd door een (andere) nog aan te zoeken partij. Waarbij in het hotel en de daghoreca plaats zal zijn voor het opleiden van scholieren. De invulling daarvan staat nog niet vast. Er kan sprake zijn van een exploitatie door of samen met een onderwijsinstelling. Er kan ook sprake zijn van een sociale onderneming waar plek is voor begeleiding van sociaal of fysiek minder valide personen.

PlasBossinade

advocaten notarissen

- De historische tuinen zullen worden onderhouden door Werkpro. Deze zal tegen vergoeding het onderhoud van het groen verzorgen. De vruchtdragende flora of anderszins voedselproducerende flora zijn uitgesloten.
- Het kassencomplex zal worden geëxploiteerd door een nog aan te zoeken onderneming. Daarbij zal plaats zijn voor het geven van onderwijs aan scholieren uit het voorgezet, het middelbaar of hoger (beroeps)onderwijs. Er zal daartoe eveneens een tweetal ruimtes worden ingericht met de specifieke bestemming onderwijs.
- Het informatiecentrum zal worden geëxploiteerd door de gemeente Het Hogeland.

Welke vergoedingen Stichting Tocamaheerd ontvangt uit hoofde van het kort gezegd ter beschikking stellen van haar eigendom is nog niet bepaald. Het is voorts nog niet bepaald hoe de educatieve aspecten van de Herontwikkeling vorm zullen krijgen.

Vraag 1 Casco renovatie

Ten aanzien van je eerste vraag kunnen we inderdaad bevestigen dat voor de (casco)renovatie en de restauratie van de historische tuinen het advies inzake de Enne Jans Heerd goed toepasbaar is. In zoverre zal het ook hier mogelijk zijn om de steun te verlenen op grond van artikel 53 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGGV). Inzake de Enne Jans Heerd is er wel ook op gewezen dat de steun aan de stichting waarschijnlijk niet snel een economische markt zal verstoren, aangezien de stichting zelf niet echt exploiteert op een bepaalde markt, maar dat het risico in een dergelijke geval vooral bij de indirecte steun ligt. In welke mate betalen degenen die wel gaan exploiteren namelijk een marktconforme huur of andere vergoeding en indien dat niet het geval is, in hoeverre worden zij dan ten opzichte van hun concurrenten bevoordeeld.

Bij de Enne Jans Heerd was er sprake van één huurder. In het onderhavige geval lijkt het er op dat er verschillende exploitanten/huurders/gebruikers gaan komen. Om vast te stellen of geen sprake is van indirecte steun, zal duidelijk moeten zijn onder welke voorwaarden het gebruik gaat plaatsvinden en in hoeverre dat gebruik marktconform zal zijn.

Bij de begroting viel ons nog op dat een aantal bedragen 'gestandaardiseerd' zijn, dat wil zeggen dat soms exact dezelfde bedragen terugkomen en dat correcties op eerder veronderstelde bedragen telkens exact met bijvoorbeeld 10% worden bijgesteld. Het lijkt er hierdoor op dat met normbedragen is gerekend of schattingen zijn gemaakt, maar nog geen concrete offertes zouden voorliggen. In combinatie met het feit dat nog niet alle exploitanten bekend zijn, ook de (financiële) voorwaarden waaronder deze exploitanten gecontracteerd zullen worden nog niet bekend zijn, maakt dat een echte staatssteuntoets – waarmee vastgesteld kan worden welke geldstromen wel of niet mogelijk zijn en hoe een en ander opgelost kan worden – nog niet gedaan kan worden.

Vraag 2 Werken en leren

Over je tweede vraag hebben wij al even telefonisch nader van gedachten gewisseld en ten aanzien van een aantal punten heb je nadien nog wat informatie kunnen achterhalen. Uit alle

PlasBossinade

advocaten notarissen

beschikbare informatie tezamen blijkt dat het nergens op exploitatiesteun gaat. Het gaat ofwel om de realisatie, renovatie of verbouw van de verschillende (educatieve) werkplaatsen, ofwel om de extra uren van de daarbij betrokken vakmensen, aangezien bij die realisatie ook een aantal opleidingen betrokken worden en de vakmensen daardoor extra (begeleidings)tijd kwijt zijn aan het project (en een klein stukje communicatie).

Voor wat betreft de realisatie van de educatieve werkplaatsen, heeft dit waar het om mogelijke staatssteun ten aanzien van de bekostiging gaat, weinig met steun ten aanzien van onderwijs of opleiding te maken. De stichting is geen educatieve instelling en ook geen onderneming/werkgever die gesteund wil worden bij de opleiding van haar werknemers. Het gaat dus 'gewoon' om steun die gebruikt wordt om vastgoed te realiseren, renoveren of verbouwen. Dit is dus ook 'gewone' steun.

Het is de vraag of deze gewone steun ook verstrekt kan worden als steun voor cultuur en instandhouding van erfgoed. In het advies inzake Enne Jans Heerd heb ik er al op gewezen dat het soms moeilijk is om vast te stellen waar de restauratie stopt en het gewoon realiseren van nieuwe functies begint. Betoogd zou kunnen worden dat voor het behoud van het erfgoed noodzakelijk is dat nieuwe functies worden gerealiseerd, die een positieve exploitatie mogelijk maken. Indien dat lastiger te motiveren valt, zijn er veelal wel andere vrijstellingen mogelijk, zoals normale regionale investeringssteun of moet wellicht toch naar exploitatiesteun gekeken worden, al dan niet via de stichting zelf of via de beoogde huurders. Indien dit enigszins gemotiveerd kan worden, is het hoe dan ook het eenvoudigst om de steun wel onderdeel te laten zijn van de restauratie. De educatieve delen die gerealiseerd gaan worden, lijken ook niet te gaan concurreren met commerciële ondernemingen die hier last van zullen hebben, zodat er waarschijnlijk ook geen partijen zijn die hier bezwaar tegen zullen maken.

Voor wat betreft de begeleidingsuren geldt ook dat dit niet als steun voor onderwijs of opleiding kan kwalificeren, zolang het gaat om geld dat als investeringssteun aan de stichting zal worden betaald. De stichting is nog altijd geen onderwijsinstelling en vraagt ook geen subsidie aan om eigen werknemers op te (laten) leiden. Zoals wij het begrepen, gaat het er puur om dat de 'aannemers' een hogere prijs in rekening brengen omdat zij meer tijd kwijt zijn als zij tijdens de renovatie studenten moeten begeleiden.

Het is waarschijnlijk het eenvoudigst om de renovatie als duurder te 'verkopen' omdat het een sociaal project wordt met educatieve elementen, die extra tijd kosten. De begeleidingsuren worden dan onderdeel van de kostprijs van de renovatie en worden dan meegenomen in de vrijstelling van artikel 53 AGGV. Als de aannemer een aparte factuur stuurt voor begeleidingsuren, zoals die uren nu separaat zijn begroot, is dat strikt genomen op zichzelf geen post die ziet op cultuur of instandhouding van erfgoed. Daar is dan ook geen echte vrijstelling op van toepassing. Het is de vraag of dergelijke posten als de-minimissteun verstrekt zou kunnen worden.

Als de gevraagde steun ten aanzien van deze onderdelen (begeleiding) echt bedoeld is als opleidingssteun, dan zouden eigenlijk ofwel de 'aannemers' steun moeten aanvragen om vakmensen op te leiden, ofwel zouden de onderwijsinstellingen die hun studenten bij de renovatie zouden willen betrekken, steun moeten aanvragen om de vakmensen te betalen die hun studenten begeleiden. Het is dan echter de vraag of dit binnen het NPG past. De stichting die de Tocamaheerd wil restaureren grote bedragen betalen, zodat zij de vakmensen die de

PlasBossinade

advocaten notarissen

restaurant uitvoeren, studenten kunnen laten begeleiden, kwalificeert niet echt als investeringssteun voor het behoud van cultuur en erfgoed. Nogmaals, tenzij het niet als een apart element wordt gezien, maar gewoon als onderdeel van de totale kostprijs om de Tocamaheerd te restaureren.

Als overwogen wordt de steun niet via de stichting, maar via de aannemers of onderwijsinstellingen te laten lopen, dan dienen de mogelijkheden daarvan apart in kaart te worden gebracht. Het voert gezien jouw vraagstelling te ver om daar op voorhand al over uit te weiden.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de huidige Herontwikkeling voor wat betreft de steun aan de stichting inderdaad in grote lijnen vergelijkbaar is met de herontwikkeling van de Enne Jans Heerd. De plannen voor de huidige Herontwikkeling zijn wel op veel punten nog onduidelijk, zoals voor wat betreft de huurders/exploitanten en de met hen te maken afspraken, zodat nog minder goed beoordeeld kan worden of en in welke mate indirecte steun een probleem gaat vormen en hoe dit opgelost kan worden.

De realisatie van de educatieve werkplaatsen kan moeilijk beschouwd worden als steun voor onderwijs of opleiding. Dit betreft 'gewone' steun voor de realisatie van vastgoed. Indien mogelijk zou gemotiveerd moeten worden dat dit integraal deel uitmaakt van de restauratie en noodzakelijk is voor het behoud van het erfgoed. Bij gebreke daarvan moet een andere oplossing gevonden worden voor de financiering/subsidiering van de educatieve werkplaatsen.

Voor de begeleidingsuren geldt iets vergelijkbaars. Als de kosten daarvan gezien worden als een hogere prijs voor de restauratie zelf omdat studenten betrokken worden, kan dit element wellicht onder artikel 5 AGGV geschaard worden. Als deze kosten echter separaat beschouwd worden, zal de stichting dit niet onder een vrijstelling kunnen ontvangen. De aannemers zelf of de onderwijsinstelling die studenten bij de restauratie betreft wellicht wel.

Tot zover ons advies. Mocht je daar nog vragen over hebben, enig aspect nader uitgewerkt zou willen hebben of verder over de kwestie van gedachten willen wisselen, dan ben ik daarvoor beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Peter Hoekstra