

# Werelderfgoedcentrum Waddenzee Lauwersoog

Toetsing van garantstelling door gemeente  
Het Hogeland

Opdrachtgever: Gemeente Het Hogeland

Rotterdam, 11 februari 2021



# Werelderfgoedcentrum Waddenzee Lauwersoog

Toetsing van garantstelling door gemeente Het Hogeland

Opdrachtgever: Gemeente Het Hogeland

Wilbert Kroesen  
Laurens Warnink

Rotterdam, 11 februari 2021

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Ligging en aard van het project	3
1.2	Belang garantstelling voor de financiering van het project	5
1.3	Centrale vraagstelling opdracht en leeswijzer rapport	6
2	Analyse financiële risico's project	7
2.1	Financiële risico's die volgen uit de investeringsbegroting	7
2.2	Financiële risico's die volgen uit de exploitatiebegroting 10 jaar	14
2.3	Btw-risico	20
3	Toetsing gemeentelijk beleid garantstelling	21
3.1	Toetsing aanvraag aan inhoudelijke vereisten voor garantstelling	21
3.2	Toetsing aanvraag aan vormvereisten voor garantstelling	26
3.3	Conclusie toetsing vereisten gemeentelijke garantstelling	27
4	Aanvullende risico's vanuit de governance	28
5	Conclusies en bevindingen	32
5.1	Conclusies eerdere hoofdstukken	32
5.2	Advies: gewenste risico-beperkende bepalingen	33
	Bijlage I - Investerings gemeente	35

# 1 Inleiding

## 1.1 Ligging en aard van het project

De Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee (hierna: WEC-W) wil in de haven van Lauwersoog, in de buurt van de aanlegplaats van de veerboot naar Schiermonnikoog (figuur 1.1), een 'experience center' over de Waddenzee realiseren. De Waddenzee is sinds 2009 Unesco-werelderfgoed.

**Figuur 1.1 Ligging van het toekomstige WEC-W op de haven van Lauwersoog**



Bron: Van Spronsen (2020)

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, Exploitatie-maatschappij 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 'Stapel van Werelden' opgesteld. De architect Dorte Mandrup maakte een ontwerp, dat in april 2018 werd gepresenteerd.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Zie voor artist impressions van de nieuwste ontwerpversie: <https://architectenweb.nl/nieuws/artikel.aspx?ID=48677>.



**Figuur 1.2 Inpassing van WEC-W in het bestemmingsplangebied**



Bron: gemeente Het Hogeland (2020), impressie: Dorte Mandrup (2020)

In Nederland bestaat geen project van gelijke aard en schaal, specifiek gericht op de Waddenzee.<sup>2</sup> ZKA<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Arcadis heeft onlangs een brede maatschappelijke effectrapportage over het WEC-W uitgebracht.<sup>5</sup>

**Figuur 1.3 Toekomstige indeling WEC-W**



Bron: Dorte Mandrup (2021)

<sup>2</sup> Het WEC-W gaat samenwerken met onder meer de Waddenzee-bezoekerscentra in Ribe (Denemarken) en Wilhelmshaven (Duitsland), en daarnaast met Ecomare op Texel en het Waddencentrum op de Afsluitdijk.

<sup>3</sup> ZKA: "Markttoets Werelderfgoedcentrum Waddenzee" (26 mei 2020).

<sup>4</sup> Ecorys: "Economische effecten Ontwikkeling Lauwersoog" (2 oktober 2017).

<sup>5</sup> Arcadis: "Impactanalyse Werelderfgoedcentrum Waddenzee" (15 januari 2021)

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 (figuur 1.3) met circa 2.025 m<sup>2</sup> footprint. De impressie (figuur 1.2) laat zien dat niet alle grond wordt bebouwd. 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 (geel) 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: dakterrassen). Deze ruimte is in figuur 2.3 blauw gekleurd. Het Zeehondencentrum 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.

**Figuur 1.4 Artist impression WEC-W**



Bron: Dorte Mandrup (2021)

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 (figuur 1.4). 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 1<sup>e</sup> verdieping en het dak komen de publieksfuncties en in het -1-niveau komen natte functies (zoals waterzuivering en sprinklertank) en installatieruimtes.

## 1.2 Belang garantstelling voor de financiering van het project

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 grootste deel van de resterende € 10,5 miljoen (ten hoogste € 9,0 miljoen) wordt gefinancierd door middel van een lening van een bank. Het uiteindelijke bedrag van deze lening is nog niet bekend, in verband met de lopende initiatieven voor het daarna nog te dekken restant. De stichting verwacht dat (meer dan) dit restant 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

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.

### 1.3 Centrale vraagstelling opdracht en leeswijzer rapport

Met betrekking tot de besluitvorming van de gemeente Het Hogeland over deze garantstelling, is een extern advies nodig. In dit externe advies komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- a) *financiële risicoanalyse* van de investeringsbegroting en de exploitatiebegroting;
- b) toetsing van de aanvraag aan het *gemeentelijk beleid omtrent garantstelling*;
- c) aanvullende beoordeling van eventuele risico's die volgen uit de *governance* van het project.

In hoofdstuk 2 wordt het eerste onderwerp uitgewerkt. In hoofdstuk 3 komt het tweede onderwerp aan de orde. Hoofdstuk 4 behandelt het derde onderwerp. In hoofdstuk 5 worden de conclusies samengevat en komt Ecorys tot een advies voor de gemeentelijke besluitvorming met betrekking tot de aangevraagde garantstelling.

Alle bedragen in dit rapport zijn exclusief btw en tegen prijspeil 1-1-2021, tenzij anders vermeld.

## 2 Analyse financiële risico's project

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord: de beoordeling van de financiële haalbaarheid van het project in de vorm van een analyse van financiële risico's. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de financiële risico's die voortkomen uit de investeringsbegroting van het project en in paragraaf 2.2 uit de financiële risico's die voortkomen uit de exploitatiebegroting van het project voor de eerste 10 jaar na opening. Paragraaf 2.3 handelt over het btw-risico.

### 2.1 Financiële risico's die volgen uit de investeringsbegroting

Deelparagraaf 2.1 handelt over de inkomstenzijde van de investeringsbegroting en deelparagraaf 2.1.2 over de uitgavenzijde.

#### 2.1.1 Inkomstenzijde investeringsbegroting

De totale investeringskosten van het project zijn op circa € 26,3 miljoen begroot.

Tabel 2.1 Investeringsbegroting WEC-W, inkomstenzijde

	Investering	% investering
Bijdrage Waddenfonds	€ 9.650.000	37%
Bijdrages provincie Groningen	€ 5.075.000	19%
Bijdrage gemeente Het Hogeland	€ 1.000.000	4%
(Tijdelijke) lening bank	< € 9.000.000	30%
Capital campaign	> € 1.535.000	10%
<b>Investering, inkomsten</b>	<b>€ 26.260.000</b>	<b>100%</b>

Bron: Stichting WEC-W (2021), bewerking Ecorys

#### Bijdrages van Waddenfonds, provincie Groningen en gemeente Het Hogeland

Ongeveer 60% van de totale investering is gedekt met bijdrages uit het Waddenfonds, van de provincie Groningen en van de gemeente Het Hogeland.

- 1) Op 16 maart 2018 stelde het [Waddenfonds](#) € 9,7 miljoen beschikbaar voor het WEC-W. Voor het Waddenfonds is het WEC-W één van de majeure projecten voor het uitdragen van de werelderfgoed-status van de Waddenzee, als totaliteit.
- 2) De [provincie Groningen](#) heeft € 5,1 miljoen beschikbaar gesteld voor het WEC-W, waarvan € 3,6 miljoen uit het Ruimtelijk Economisch Programma; € 1,4 miljoen voor Economische, Sociale en Fysieke Infrastructuur<sup>6</sup> en € 75.000 ten behoeve van de Werelderfgoed Community.<sup>7</sup> Dit vanuit het provinciaal Waddenzeebeleid en het programma Lauwersmeer/Lauwersoog.
- 3) De [gemeente](#) heeft € 1,0 miljoen krediet beschikbaar gesteld voor de inrichting van de openbare ruimte (zie voor een nadere toelichting: bijlage 1).

De Stichting WEC-W investeert zelf op eigen terrein en zorgt voor de inrichting en afwerking van de onbebouwde grond van het eigen terrein. De gemeente investeert in de herinrichting van de verdere omgeving en in het parkeren ten behoeve van het project. De Stichting heeft de inzet van €

<sup>6</sup> Vanuit de bestemmingsreserve ESFI worden bijdrages verstrekt in projecten voor een duurzame regionale ontwikkeling en het kunnen realiseren van eigen investeringsprojecten op het gebied van infrastructuur. De reserve wordt gebruikt voor dekking van uitgaven in de programma's Ruimte en water, Bereikbaarheid, Economie en Cultuur en maatschappij.

<sup>7</sup> <https://www.abcnova.nl/nl/actueel/volgende-stap-werelderfgoedcentrum-waddenzee-lauwersoog?vecookie=1>



1 miljoen van de gemeente aan de beide zijden van haar investeringsbegroting opgenomen, om de inspanning van de gemeente tot uitdrukking te brengen. Het gaat echter niet om inkomsten van de Stichting en heeft deze voor deze werkzaamheden ook geen kosten. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door de gemeente en de kosten komen voor rekening van de gemeente.

Feitelijk horen deze inkomsten en uitgaven daarom 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.

#### Lening van een bank

Maximaal € 9,0 miljoen van de totale investering wordt gefinancierd met een lening van een bank. Het uiteindelijke bedrag van de lening is nog niet bekend, in verband met de lopende capital campaign om het resterende bedrag te dekken. De rente en aflossing van deze lening worden betaald uit de toekomstige exploitatie (paragraaf 2.2).

De BNG Bank en de Nederlandse Waterschapsbank zijn bereid om voldoende lening te verstrekken. Er is ook contact geweest met andere banken. ABNAMRO trok zich terug, omdat de door de bank gewenste debt/ebitda-verhouding niet kan worden gehaald. Triodos brak de gesprekken af, nadat alle kredietaanvragen bij de bank on-hold werden gezet vanwege de coronacrisis. De Stichting moet nog voor de BNG of de Nationale Waterschapsbank kiezen.

De Stichting heeft op dit moment voorkeur voor de Nederlandse Waterschapsbank, onder ander vanwege het rentepercentage. De bank wil een vastrentende geldlening voor 2 jaar geven, bijvoorbeeld om de bouw te financieren. Door de lage rentestand kan de rente voor deze 2 jaar zelfs negatief worden.

Na de 2 jaar is er een renteherzieningsmoment, met de mogelijkheid gedeeltelijk dan wel volledig boetevrij af te lossen. Mocht er dan nog financiering nodig zijn, wordt de rente herzien voor de resterende looptijd (bijvoorbeeld 10 of 15 jaar). Dit renteherzieningsmoment is een financieel risico. De rente kan dan immers hoger worden. Het is dan logischer om nu een lening te sluiten voor bijvoorbeeld 30 jaar, waarbij er de eerste jaren niet wordt afgelost en er na 3 jaar een moment is voor een boetevrije vervroegde aflossing. Het restant kan dan in maximaal 30 jaar wordt afgelost.

De beoogde bank heeft het renteherzieningsmoment voorgesteld, omdat haar voorkeur hier naar uitgaat in verband met de verwachte opbrengst van de capital campaign. De bank heeft aangegeven dat de 2 jaar verlengd kan worden tot 5 jaar, of een andere termijn. Gezien deze flexibele opstelling verwacht de stichting niet dat de bank een verzoek om het renteherzieningsmoment later te plaatsen zal afwijzen. Volgens de bank zijn er meer constructies mogelijk.

De stichting geeft hierbij ter overweging, dat wanneer de capital campaign succesvol is, haar voorkeur uitgaat naar aflossen. Dit niet in de laatste plaats omdat zij rente moet betalen op ontvangen gelden uit de capital campaign en deze rentekosten hoger zijn dan de negatieve rente die in de eerste jaren wordt ontvangen op de af te sluiten lening. Ecorys adviseert om het renteherzieningsmoment uit te stellen tot bijvoorbeeld 5 jaar, indien bij het afsluiten van de lening blijkt dat meer tijd nodig is dan voorzien voor de capital campaign

De bank ziet graag de modaliteiten (hoofdsom, looptijd etc.) van de lening in het collegebesluit over de garantstelling. De bank adviseert om geen tarieven in het besluit op te nemen. Indien dit toch wordt gewenst, dan moet erbij vermeld worden dat het om indicaties gaat.

De Stichting bevestigde dat de beoogde bank geen gestandhoudingsdatum heeft gesteld. De Stichting heeft de bank aangegeven dat er eind februari 2021 duidelijkheid komt over de gemeentelijke garantstelling.

#### Capital campaign voor het restant

Met de bijdrages van het Waddenfonds, de provincie Groningen en de gemeente Het Hogeland en met de lening van de bank is circa € 24,7 miljoen van de totale investering van € 26,3 miljoen gedekt. Voor het restant (€ 1,6 miljoen, bij € 9,0 miljoen lening) is in september 2020 een capital campaign gestart: mogelijke bronnen zijn in kaart gebracht en parallel worden gesprekken met concrete partijen gevoerd en toelichtingen en uitwerkingen uitgewisseld.

- [Europese Unie](#): verkenning van de mogelijkheden van de LIFE- en INTERREG-programma's
- [Nationaal Programma Groningen](#): de Stichting is in gesprek over een grote aanvraag
- [Andere overheden](#): de Ministeries van LNV en Infrastructuur & Waterstaat, de gemeente Noardeast-Fryslân en de provincie Fryslân.
- [Nationale Postcode Loterij](#): de Stichting is ook in gesprek met deze organisatie
- Met de partners [Rijkswaterstaat](#) en [Staatsbosbeheer](#) over financiële bijdrage gesproken
- [Charitatieve fondsen](#): in gesprek met Prins Bernhard Cultuurfonds, VSBfonds, Adessium Foundation, Gieskes-Strijbis Fonds en een reeks kleinere fondsen
- [\(Regionale\) bedrijven](#), waaronder de aannemer, Arriva, ENGIE, Gasterra, Gispen, NDC Mediagroep, Northwater, Siemens en Signify

Verder wordt met opleidingsinstituten gesproken (zoals de Rijksuniversiteit Groningen en de diverse HBO's in het Noorden) en ook met partners (zoals Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en IVN) om zich inhoudelijk aan één of meer van de thema's van het WEC te verbinden, met inzet van kennis en know how. Van de opleidingsinstituten en het IVN wordt niet direct een financiële bijdrage verwacht, maar zij zijn essentieel voor het leveren van in-kind bijdrages, gerelateerd aan educatie en onderzoek. Daarnaast kunnen de samenwerkingen mogelijk leiden tot eerdere of ruimere toezeggingen van bijvoorbeeld charitatieve fondsen.

Het totaal van alle uitstaande aanvragen komt (volgens bijlage III bij de aanvraag van de garantstelling) neer op meer dan € 14 miljoen. Dat wil zeggen: op een veelvoud van het doel van ten minste € 1,6 miljoen. Indien de eindsom van de capital campaign meer wordt dan € 1,6 miljoen, hoeft er proportioneel (structureel) minder bij de bank geleend te worden. De worst business case van het WEC-W is gebaseerd op een lening van € 9 miljoen. De medium case gaat uit van een lening van € 5 miljoen. De best case gaat uit van geen lening.

Het uiteindelijke doel van de capital campaign is om € 7,0 miljoen bijeen te brengen. De Stichting heeft zich voor de korte termijn ten doel gesteld dat een zo groot mogelijk bedrag, maar ten minste € 1,6 miljoen, voor het einde van het eerste kwartaal van 2021 moet verworven. De uitvoering van de capital campaign is in handen gelegd van een partij met een goede staat van dienst voor dit soort opgaves.

#### Conclusies financiële risico's inkomstzijde investeringsbegroting

Uit de bovenstaande bespreking zijn de volgende conclusies af te leiden ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de inkomstzijde van de investeringsbegroting.

- 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 aanbidding 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. Kennis nemende van de [capital campaign](#), mede gegeven de diverse parallel lopende initiatieven en de overmaat van de aanvragen, gaat Ecorys er van 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.

### 2.1.2 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 m2 gebouw gerealiseerd.

**Tabel 2.2 Investeringsbegroting WEC-W, uitgavenzijde**

	Investering	% investering	Per m2
<b>Grondkosten</b> op basis van erfpacht	<b>€ 1.322.500</b>	<b>5,0%</b>	€234 /m2 grond
Bouwkundige kosten	€ 8.848.000	33,7%	
Installatiekosten	€ 3.837.000	14,6%	
Meerkost aardbevingsbestendig	n.v.t.		
Meerkost energieneutraal	€ 600.000	2,3%	
<b>Bouwsom</b>	<b>€ 13.285.000</b>	<b>50,6%</b>	<b>€ 2.345 /m2 bvo</b>
Terreininrichting	€ 2.500.000	9,5%	€ 465 /onbeb. grond
Inrichting gebouw	€ 2.950.000	11,2%	€ 520 /m2 bvo
Honoraria	€ 2.455.000	9,3%	
Overige bijkomende kosten	€ 2.460.000	9,4%	
Reserve onvoorzien	€ 1.285.000	4,9%	
<b>Investering, uitgaven</b>	<b>€ 26.260.00</b>	<b>100%</b>	

Bron: Stichting WEC-W (2021), bewerking Ecorys

### Wijze van budgettering uitgavenzijde

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.

### Voornemen tot aanbesteden

Omdat de aanbesteding nog niet heeft plaatsgevonden, is er geen definitieve aanneemsom bekend. Deze grote verplichting wordt pas aangegaan bij voldoende zekerheid t.a.v. de verdere financiering, waaronder de garantstelling. Er volgt een Europese aanbesteding voor de uitvoering van werken conform de niet-openbare procedure. In de (bouwteam) aanbesteding zal met een vooraf vastgesteld plafondbedrag worden gewerkt. De aanbidding van de aannemers wordt prijsvast einde werk, de risicoregeling is niet van toepassing.

## Grondkosten

Tot de grondkosten worden normaliter gerekend de (historische) kosten ten behoeve van de ontwikkelingskosten, grondverwerving, sloopwerkzaamheden, omleggen kabels en leidingen en het bouwrijp maken van grond.

De gemeente De Marne kreeg de gebruiksrechten van de grond van het WEC-W met de erfpacht-overeenkomst met de EHL. De gemeente wilde zo de locatie reserveren voor de toeristische trekpleister in het Waddenkwartier. Hiermee werd voorkomen dat de grond anders door de EHL zou worden ingezet. Met de betrokken partijen is afgesproken dat de gemeente dit erfpachtrecht teruggeeft aan de EHL. De EHL zal op haar beurt de grond in erfpacht overdragen aan de Stichting WEC-W.<sup>8</sup> De waarde van de grond en de daarvan afgeleide erfpacht en canon is gebaseerd op marktconforme uitgangspunten, zoals deze gelden bij de havens van Lauwersoog en Groningen Seaports.<sup>9</sup> De jaarlijks door WEC-W verschuldigde canon (€ 45.000) zit in de kostenpost huisvestingslasten (paragraaf 2.2.2).

De kosten voor het verplaatsen van het informatiecentrum ter plaatse en het bouwrijp maken van het terrein van het WEC-W komen niet ten laste van de investeringsbegroting van de Stichting WEC-W, maar ten laste van de gemeente (bijlage 1).<sup>10</sup>

De grondkosten (bij erfpacht) maken bij start bouw meestal ongeveer 5% van de totale investering of ongeveer 10% van de bouwsom uit. Het budget voor grondkosten in de investeringsbegroting komt neer op deze percentages. Per m2 grond wordt circa € 235 aan grondkosten begroot. In buitenstedelijke gebieden komen wij geregeld € 225-250 per m2 grond en 4,5-5% van de totale investering aan grondkosten tegen.

## Buitendijkse bouwlocatie

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 (figuur 1.4). 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. Door Arcadis wordt op dit moment een risico-analyse uitgevoerd om de risico's m.b.t. springtij en zeespiegelstijging in kaart te brengen. Zodra deze analyse gereed is, worden eventuele extra beheersmaatregelen doorgevoerd in het ontwerp van het gebouw en de buitenruimte. De meerkosten voor deze eventuele voorzieningen worden gedekt uit de beschikbare budgetten voor bouwkosten en terreininrichting.

## Bouwsom

De planlocatie in Lauwersoog valt buiten de PGA-contour voor aardbevingsbestendig bouwen. De meerkosten van aardbevingsbestendig bouwen zijn derhalve niet van toepassing.

De Stichting onderzoekt de financiële consequenties om de in het Bouwbesluit opgenomen duurzaamheidsnorm<sup>11</sup> aan te passen tot nul-op-de-meter. Hiervoor wordt bijvoorbeeld nu onderzocht of de nieuwe parkeerplaats aan de overzijde van de dijk kan worden overkapt met zonnepanelen, die de energievoorziening van het WEC zouden moeten kunnen leveren. Op basis van de eerste uitwerkingen is door WEC-W een stelpost van € 600.000 bepaald. Het totale duurzaamheidspakket zal dan tussen de 12-13% van de totale investering uitkomen. Dit bereik is

<sup>8</sup> Gemeente Het Hogeland: Memo aan de gemeenteraad over vaststellen bestemmingsplan en gemeentelijk aandeel financiering, 4 maart 2020, pagina 1.

<sup>9</sup> Bureau Pau: "Concept-projectplan Werelderfgoedcentrum Waddenzee" (2016), p. 64.

<sup>10</sup> Zie begroting 2021 van de gemeente (onder meer p. 26) en het memo aan de raad van 4 maart 2020 in relatie tot de vaststelling van het bestemmingsplan (onder meer p. 3).

<sup>11</sup> Vergunningaanvragen voor utilitaire gebouwen moeten vanaf 1 januari 2021 voldoen aan de eisen voor Bijna EnergieNeutrale Gebouwen. BENG toepassen kost circa € 200 per m2 bvo bij musea, gericht op belevenis.

aannemelijk. Volgens het projectplan bij de aanvraag wordt gestreefd naar zo'n duurzaamheidslabel, bijvoorbeeld een GPR-score van ten minste 8,5 voor een gebouw 4.3. Voor een GPR-score 7,5 GPR is 5-10% extra bouwbudget nodig en voor 8,0 10-15% extra bouwbudget.

Ten aanzien van het budget voor de installaties merkt de Stichting op, dat de voor het Zeehonden-centrum benodigde waterzuiveringsinstallatie (€ 3,5 miljoen) niet wordt gekocht, maar wordt geleased. De leasekosten zijn in de exploitatiebegroting opgenomen.

De bouwsom komt neer op € 13.285.000, of op bijna € 2.350 per m2 bvo. Voor een museum gericht op belevenis is € 1.750-1.850 per m2 aan bouwkosten vereist, exclusief circa 15% voor algemene uitvoeringskosten en staartkosten en 5% voor risico. Inclusief deze opslagen komt dit neer op circa € 2.150 per m2 bvo gebouw gecreëerd. In dit opzicht kan gesteld worden, dat de bouwsom redelijk is geraamd.

#### Terreininrichting, bouwrijp maken en herinrichting openbare ruimte

In het oorspronkelijke projectplan uit 2017, dat werd gevoegd bij de aanvraag voor het Waddenfonds, werd € 3.150.000 voor de buitenruimte geraamd. In de investeringsbegroting die is gevoegd bij de aanvraag van de garantstelling is € 2.500.000 opgevoerd voor de buitenruimte. Hoe is dit verschil te verklaren?

Voor de raming in het projectplan uit 2017 is een andere methodiek gebruikt dan voor de raming in de investeringsbegroting. In het projectplan werd gerekend met een investering van € 2.500.000 in de openbare ruimte (de boulevard) van € 2.500.000 is destijds ook gerekend met fietsenrekken (€ 150.000) en waterterrassen (€ 50.000). Hierdoor bedroeg de investering € 2.700.000. Daar kwamen opslagen bij voor planvorming en -uitwerking (37,5%), inrichting (30%) en onvoorzien (5%), in totaal € 3.150.000. In 2017 was het ruimtelijk programma van het WEC bijna twee maal zo groot (inclusief een hotel). Daarnaast speelde een taakstellende besparing van bijna € 300.000. In de recente investeringsbegroting van het WEC-W wordt niet meer gewerkt met opslagen over de investering, maar zijn de opslagen separaat begroot en opgenomen onder de kostengroepen grondkosten, inrichting, honoraria en overige bijkomende kosten en reserve onvoorzien.

Het bovenstaande wordt bevestigd in het projectplan voor de herinrichting van de openbare ruimte van de gemeente De Marne.<sup>12</sup>

In het budget van € 2,5 miljoen voor terreininrichting in de investeringsbegroting zit € 1,5 miljoen voor de inrichting van de buitenruimte bij het WEC-W en € 1 miljoen voor inrichting van openbare ruimte die ten laste van de gemeente komt. De Stichting WEC-W investeert zelf op eigen terrein en zorgt voor de inrichting en afwerking van de onbebouwde grond van het eigen terrein. De gemeente investeert in het bouwrijp maken van het terrein, in de herinrichting van de directe omgeving en in het parkeren ten behoeve van het project (bijlage 1).

Ter wille van de beoordeling van de € 1,5 miljoen die begroot is en was voor de buitenruimte, is Ecorys er van uitgegaan dat de Stichting moet gaan voorzien in de inrichting en afwerking van ongeveer even veel onbebouwde grond als de footprint van het nieuwe gebouw, dus: circa 2.025 m2 onbebouwde grond. Het genoemde budget komt dan neer op bijna € 750 per m2 grond.

Voor de inrichting van onbebouwde ruimte (inclusief ondergrondse en bovengrondse infrastructuur) rondom cultureel-toeristische voorzieningen is veelal € 65-110 per m2 grond noodzakelijk, exclusief circa 15% voor algemene uitvoeringskosten en staartkosten en 5% voor risico. Dit komt neer op € 75-130 per m2 onbebouwde grond, afhankelijk van het gewenste afwerkingsniveau. Er is dus een veelvoud van het normbedrag gebudgetteerd, mede gezien de beoogde bijzondere inrichting. Men wil bijvoorbeeld de getijdenwerking gaan tonen.

<sup>12</sup> Gemeente De Marne: "Projectplan Werelderfgoedcentrum Waddenzee - herinrichting openbare ruimte" (2610-2015), p. 5.



Laos Landschapsarchitectuur is onlangs gestart met het uitwerken van het ontwerp voor de buitenruimte. Dit ontwerp wordt in de toekomst afgeprijsd. Het beschikbare budget voor de buitenruimte zal taakstellend aan de landschapsarchitect zijn meegegeven.

#### Inrichtingskosten nieuwe gebouw

De inrichtingskosten per m2 zijn sterk variabel over de diverse types en groottes musea. In de huidige plannen is ongeveer de helft van de vloeroppervlakte (2.500 m2) bedoeld voor bezoekfuncties en de rest voor niet-bezoekfuncties. In het rapport van ZKA (2020, p. 4) wordt aangegeven dat de inrichtingskosten per onderdeel van het WEC-W sterk verschilt. Voor het onderdeel dat de geomorfologie uiteenzet, zijn de inrichtingskosten bijvoorbeeld op € 1.000 per m2 geraamd. De inrichting van de tentoonstellings-/bezoekruimte zal € 800 per m2 kosten. De inrichting van andere delen wordt minder prijzig, bijvoorbeeld de technische ruimte. Gemiddeld komt het neer op circa € 520 per m2. Bij dit investeringsniveau wordt een vrij hoog kwaliteitsniveau geboden. Verwacht mag worden dat het budget voldoende zal zijn.

#### Honoraria en overige bijkomende kosten

Voor *honoraria* (architect, stedenbouwkundige, interieur, constructeur, adviseur installaties, bouw fysica/duurzaamheid, projectmanagement, kostenmanagement, toezicht tijdens de bouw en overige adviseurs) wordt voor bijzondere utiliteitsbouw meestal circa 16 tot 17% van de bouwsom begroot. Voor *overige bijkomende kosten* (leges en aansluitkosten, verzekeringen opdrachtgever, verplaatsingskosten, openingskosten en publiciteit, makelaars- en notariskosten, financieringskosten bouwsom<sup>13</sup>, algemene kosten en winst & risico<sup>14</sup>) wordt voor bijzondere utiliteitsbouw meestal gemiddeld 15 tot 17% van de bouwsom begroot.

*Verplaatsingskosten:* Het Zeehondencentrum gaat verplaatsen van Pieterburen naar Lauwersoog. De Stichting geeft aan dat er niet of nauwelijks verplaatsingskosten zijn. Het oude centrum in Pieterburen is gedateerd. Alle faciliteiten (bassins, wellicht waterzuivering, restaurant, tentoonstelling, meubilair e.d.) worden in de nieuwbouw opgenomen. De verhuizing van winkelveorraden en kantoorspullen blijft dan over. De verplaatsingskosten worden gedragen door het Zeehondencentrum en niet door het WEC-W.

*Financieringskosten bouwsom:* Bij dit project wordt een lening aangegaan met een bank voor de bouw- en inrichtingskosten. Daaruit volgende financieringskosten maken normaliter deel uit van de overige bijkomende kosten. In dit geval worden rente en aflossing van de lening jaarlijks ten laste van de exploitatiebegroting van het WEC-W gebracht. Zie daarvoor paragraaf 2.2.2.

De optelling van de budgetten in de investeringsbegroting voor honoraria en overige bijkomende kosten komt neer op circa € 4,9 miljoen. De optelling van wat verwacht zou worden bij een project bijzondere utiliteitsbouw, ligt op € 4,0 miljoen. Tussen beide bedragen ligt een ruime marge. Voor de honoraria en overige bijkomende kosten is voldoende begroot.

#### Reserve onvoorzien (onder meer voor prijsstijging bouw)

Onder onvoorzien vallen de kosten die redelijkerwijs niet vooraf te verwachten zijn. De reserve is met name bedoeld voor meerkosten vanwege eventuele tussentijdse programma- en bestekwijzigingen en voor tussentijdse prijsstijgingen. De reserve onvoorzien in de investeringsbegroting is circa 5% van de totale investering en circa 10% van de bouwsom. Bij de start van de bouw fase is een post onvoorzien van 5% van de bouwsom gewoon. De reserve onvoorzien is relatief groot.

<sup>13</sup> Financieringskosten bouwsom zijn in de investeringsbegroting op nihil gesteld, zie hierover een volgende alinea.

<sup>14</sup> Winst & risico zijn op nihil gesteld, omdat het een niet-winstgerichte activiteit betreft en gezien de reserve onvoorzien.

Zoals eerder vermeld, zal in de (bouwteam) aanbesteding met een vooraf vastgesteld plafond-bedrag worden gewerkt. De aanbieder van de aannemers wordt prijsvast einde werk, de risicoregeling is niet van toepassing. Derhalve hoeft in algemene zin geen rekening met prijsstijging tot en tijdens de bouw te worden gehouden. Een aannemer kan meerkosten door prijsstijgingen toch vergoed krijgen, namelijk bij omstandigheden waarmee hij bij de aanbieder geen rekening hoefde te houden. Ook moet er een aanzienlijke verhoging van de kosten van het werk spelen; in jurisprudentie wordt dan de vuistregel van ten minste 5% t.o.v. de aanneemsom gehanteerd. De reserve onvoorzien is waarschijnlijk voldoende groot om de doorberekening van deze prijsstijgingen op te kunnen vangen.

### Conclusies financiële risico's uitgavenzijde investeringsbegroting

Uit de bovenstaande bespreking 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 er van 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.

Met betrekking tot eventuele financiële risico's die volgen uit de werkzaamheden van de gemeente voor het bouwrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte, wordt verwezen naar bijlage 1.

- 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 oversteeek** 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.

## 2.2 Financiële risico's die volgen uit de exploitatiebegroting 10 jaar

In deze paragraaf wordt beoordeeld of er aanzienlijke financiële risico's zitten in de exploitatiebegroting voor de eerste 10 jaar na opening. Deelparagraaf 2.2.1 handelt over de batenkant van de exploitatiebegroting en deelparagraaf 2.2.2 over de lastenkant.

### 2.2.1 Financiële risico's baten exploitatiebegroting

In deze paragraaf wordt langs de kritische parameters voor de baten van de toekomstige jaarlijkse exploitatie van het WEC-W gegaan. Tabel 2.3 geeft de voor het eerste jaar na opening verwachte baten.

**Tabel 2.3 Verwachte exploitatiebaten per jaar WEC-W (specifiek: voor het eerste jaar, 2023)**

	Baten	Baten %
Inkomsten ticketverkoop	€ 1.109.200	34%
Netto resultaat shop	€ 118.000	4%
Parkeeropbrengsten	€ 88.500	3%
Horeca en verhuur zakelijke markt	€ 245.425	8%
Inkomsten overige producten en diensten	€ 568.325	17%
Huurinkomsten en bijdrages (hoofd)partners	€ 461.250	14%
Overige bijdrages	€ 660.000	20%
<b>Exploitatiebaten</b>	<b>€ 3.250.700</b>	<b>100%</b>

Bron: Stichting WEC-W (2021), bewerking Ecorys

De exploitatiebegroting gaat ook voor de baten uit van een prijsindexering met 1% per jaar.

#### Inkomsten ticketverkoop: aantal bezoekers per jaar

ZKA (2020) kwam op basis van twee methodes tot een raming van 112.500-150.000 bezoekers per jaar, er van uitgaande dat het WEC-W de Museumkaart gaat accepteren. Gemiddeld is dit ruim 130.000 bezoekers per jaar. Indien het WEC-W de Museumkaart niet gaat accepteren, verwacht ZKA zo'n 105.000 bezoekers in 2025.

Ecorys ging in 2017, in een rapport over de economische impact van alle toeristische voorzieningen in Lauwersoog, uit van 150.000 bezoekers per jaar. Dit werd toen realistisch geacht, in aanmerking nemend dat het Zeehondencentrum, het Informatiecentrum van Staatbosbeheer en de Natuurschool toen resp. 80.000, 20.000 en 10.000 bezoekers trokken. Het Zeehondencentrum trok in 2019 circa 84.000 bezoekers, waarvan 90% een dagje uit naar het Zeehondencentrum waren.<sup>15</sup> For the Love of Place (lid van het kernteam van WEC-W) acht de gevoeligheid van het aantal bezoekers voor de Museumkaart niet zo groot en komt uit op 118.000 bezoekers als de kaart niet wordt geaccepteerd. FLP motiveert dit als volgt. Uit haar leefstijl-analyse blijkt dat relatief weinig mensen binnen 60 min reistijd (het directe verzorgingsgebied van het WEC-W) tot de kaarthouders behoren en dat de verblijfsbezoekers met een Museumkaart in dit deel van Nederland relatief zijn ondervertegenwoordigd. De exploitatiebegroting van het WEC-W is gebaseerd op deze 118.000 bezoekers per jaar. Wij achten deze motivatie van FLP aannemelijk en dito dit aantal bezoekers.

Het is nog niet zeker of het WEC alsnog aan de voorwaarden voor de Museumkaart kan en/of wil voldoen, omdat de extra opbrengsten van de kaart mogelijk niet opwegen tegen de extra kosten. De mogelijkheden worden verkend, bijvoorbeeld door een korting te geven aan kaarthouders (zoals Dierenpark Amersfoort) of om één attractie, bijvoorbeeld de 'experience', gratis toegankelijk voor hen te maken (zoals Artis-Micropia).

Hoe het ook zij, een deel van de bezoekers gaat geen entree betalen. Ecorys ging er in 2017 zelfs van uit dat de helft van de bezoekers geen entree zou gaan betalen. Ongeveer 15% van de bezoekers van het Zeehondencentrum in Pieterburen betaalde in 2019 geen entree.

#### Inkomsten ticketverkoop: gemiddelde entreprijs

ZKA (2020) acht, na nader onderzoek, een entreprijs van € 13,00 voor volwassenen en € 9,50 voor kinderen (3 tot 17 jaar) voor het WEC-W realistisch. De business case gaat uit van deze prijzen. Dat is meer dan wat volwassenen nu bij het Zeehondencentrum in Pieterburen betalen, namelijk € 9,50. Studenten en kinderen 4-12 jaar betalen € 6,00 en kinderen 0-3 jaar zijn gratis.

ZKA verwacht dat de gemiddelde entreprijs over betalende en niet-betalende bezoekers op € 9,40 kan gaan uitkomen voor bezoekers met Museumkaart en op € 9,75 voor bezoekers zonder kaart.

<sup>15</sup> Jaarverslag 2019 Zeehondencentrum Pieterburen

De prijselasticiteit is niet erg groot (3,5%). Hoewel het WEC-W waarschijnlijk de Museumkaart niet gaat toepassen, gaat de exploitatiebegroting toch van gemiddeld € 9,40 per bezoeker uit. Volgens FLP kunnen de kortingen, acties en abonnementen zo worden toegepast, dat deze gemiddelde entreeprijs kan worden gerealiseerd. Gezien de beperkte elasticiteit betekent dit een klein risico.

#### Netto-resultaat shop

Voor de winkel raamde ZKA circa € 2,00 per bezoeker. Bij 118.000 bezoekers is dat € 235.000 netto-omzet per jaar. De business cases gaan van deze besteding uit. Ecorys achtte in 2017 € 3,00 per bezoeker reëel, met de helft netto-resultaat. Voor het eerste jaar (2023) geeft de exploitatiebegroting een netto-resultaat van de shop van € 118.000. Dit is de helft van de netto-omzet. Ecorys acht de raming van het netto-resultaat van de shop daarom als reëel haalbaar.

#### Parkeeropbrengsten

Bij het WEC-W komt betaald parkeren. Parkeergeld is goed voor een zeer klein deel (2,7%) van de jaarlijkse baten. Volgens FLP vormt betaald parkeren geen obstakel voor bezoek. Wij sluiten daarbij aan: zolang de parkeerprijs laag blijft, bijvoorbeeld € 2,00 voor de gemiddelde duur van een bezoek. De business case gaat uit van € 3,00 per dagdeel. Parkeergarage Scheepspark, bij de veerboot, vraagt € 6 per kalenderdag (740 plaatsen). In de haven van Lauwersoog is het parkeren verder gratis, maar geldt wel de blauwe zone (maximaal 1 uur of 2 uur). Lang parkeren kan (gratis) op parkeerterrein P4, dat wat verder lopen is.

De gemeente zorgt voor de aanleg van een nieuw parkeerterrein ten behoeve van de bezoekers van het WEC-W aan de overzijde van de N261 (bijlage 1). De Stichting WEC-W gaat dit terrein huren van de gemeente. Het parkeergeld gaat daarom toevallen aan de stichting. In de exploitatiebegroting is een parkeeropbrengst (parkeergelden min -kosten) opgenomen van € 88.500 in het eerste jaar, wat voor daaropvolgende jaren wordt geïndexeerd.

#### Horeca en verhuur zakelijke markt

Ongeveer 7,5% van de baten wordt gerealiseerd uit huur van een café (30% omzet) en een restaurant (50%) en inkomsten uit de verhuur van faciliteiten vanuit de zakelijke markt (20%). De exploitatiebegroting gaat er van uit dat WEC-W zelf investeert in de installaties en inrichting voor het café en het restaurant en dat een horecaondernemer 15% van de bruto-omzet exclusief BTW afdraagt als huur. Dit is marktconform. Alle kosten voor inkoop en personeel van de horeca vallen daarom buiten de exploitatiebegroting.

De horeca-omzet is geraamd op basis van adviezen van ZKA (2020), Van Spronsen & Partners (2020) en Vijverborgh (2020). Deze onderbouwing is degelijk. De raming van de opbrengst uit de verhuur van faciliteiten (auditorium, vergaderzalen) is gebaseerd op een advies van Ben Veenbrink van The Stadium Consultancy. De Stichting is in gesprek met een Groningse horeca-ondernemer, die de geprognosticeerde inkomsten hoger schat.

#### Inkomsten uit overige producten en diensten

Zo'n 15-20% van de baten zal afkomstig zijn uit inkomsten uit overige producten en diensten, zoals inkomsten uit educatief aanbod, verkoop van excursies en activiteiten van derden. Het WEC geldt als startpunt van excursies en activiteiten, zoals zeehonden-kijken, visworkshops, wadden-excursies, cultuurroutes, bezoek aan Lauwersnest, loslaten van zeehonden, meedoen aan onderzoeksactiviteiten en wadlopen. Voor de verkoop van producten en diensten van derden ontvangt WEC-W een fee van 15%. Op zelf ontwikkelde producten zit ook een marge. Daarnaast worden lidmaatschapsvormen ontwikkeld, zoals een community en een business club. Uit deze lidmaatschapsvormen komt jaarlijks 15-20% van de inkomsten uit overige producten en diensten.

Kritisch element bij de beoordeling van de inkomsten uit overige producten en diensten is, de personele unie tussen de Stichting WEC-W en de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen. Bij de opstart en organisatorische uitwerking van WEC-W kan worden voortgebouwd op de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum. Dit gegeven verhoogt de haalbaarheid en vermindert het eventuele financiële risico.

#### Huurinkomsten en bijdrages van (hoofd)partners

Ongeveer 15% van de baten zal afkomstig zijn uit huurinkomsten en bijdrages van (hoofd)partners. Als de partners besluiten te huren, betalen zij € 250 per m2 huur per jaar.

- 1) Het [Zeehondencentrum](#) is met bijna 1.000 m2 de grootste gebruiker (circa € 240.000 huur per jaar).
- 2) Met de hoofdpartner [Staatsbosbeheer](#) en [Rijkswaterstaat](#) is WEC-W in gesprek over een jaarlijkse bijdrage aan de kosten van onderhoud en gebruikskosten van de 'experience' (totaal: € 175.000 per jaar).
- 3) Daarnaast is WEC in gesprek met huurders voor kantoorruimte en werkplekken, waaronder KNRM en het Havenbedrijf. Zij waren betrokken bij de fase van het programma van eisen en de gevraagde huurprijs is bekend (€ 45.000-50.000 per jaar).

De Stichting Zeehondencentrum Pieterburen is bereid om de hierboven genoemde huurverplichting schriftelijk te bevestigen, zodra met de bank een akkoord is bereikt over de lening aan het WEC-W en met de gemeente over de garantstelling voor het project.

Gezien de langdurige partnerschap met Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat en het meerjarige overleg met bijvoorbeeld de KNRM en het Havenbedrijf zal uit de uitwerking van de onderliggende overeenkomsten voor deals met deze partners weinig tot geen onoverzienbaar financieel risico voortkomen. Toch beveelt Ecorys 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

Ongeveer 20% van de baten (€ 660.000) moet voortkomen uit overige bijdrages, meer in bijzonder:

- 1) [Educatieve activiteiten](#): genereren weinig tot geen inkomsten, maar wel kunnen kosten worden doorberekend (€ 5 per educatieve bezoeker) aan subsidiënten en scholen (€ 100.000).
- 2) [Donaties en fondsen](#): € 150.000. Het Zeehondencentrum wil onder meer extra donaties gaan vragen aan haar circa 11.500 eigen, actieve donateurs.<sup>16</sup>

Ook hier geldt dat wordt voortgebouwd op de praktische ervaring en het netwerk van het Zeehondencentrum.

Verder is de Stichting Zeehondencentrum 'achtervang' voor € 410.000 per jaar. Deze eventuele bijdrage kan op basis van historische cijfers van deze stichting de komende jaren geleverd worden, en zal worden gevoed uit in de afgelopen jaren ontvangen donaties en nalatenschappen. Daarmee zijn de beschikbare middelen van deze stichting vooralsnog uitgeput, onder andere vanwege de besteedde voorbereidings- en plankosten, inclusief de niet doorberekende loonkosten (€ 3 miljoen).

De Stichting Zeehondencentrum Pieterburen is bereid om deze 'achtervang' schriftelijk te bevestigen, zodra met de bank een akkoord is bereikt over de lening aan het WEC-W en met de gemeente over de garantstelling voor het project. Wij bevelen aan om het Zeehondencentrum dit al schriftelijk te laten bevestigen (onder voorwaarde van financiering bank) als voorwaarde voor de

<sup>16</sup> Dashboard bezoekerscentrum Zeehondencentrum Pieterburen (eind tweede kwartaal 2020).



gemeentelijke garantstelling. Doel van de capital campaign is om uiteindelijk € 7.000.000 voor de komende 10 jaar bijeen te brengen. Daarna kan de jaarlijkse 'achtervang' vervallen.

### Conclusies financiële risico's baten exploitatiebegroting

Uit de bovenstaande bespreking 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.

- **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%).

### 2.2.2 Financiële risico's lasten exploitatiebegroting

In deze paragraaf wordt langs de kritische parameters voor de lasten van de exploitatie gegaan.

#### Personeelskosten

De personeelskosten maken meer dan de helft van de exploitatielasten uit. In vergelijking met de musea in Nederland, gaat het WEC-W een relatief groot deel van haar exploitatielasten uitgeven aan personeelskosten (tabel 2.3). Voor een bestaande organisatie die op het punt staat om een schaa sprong te maken, is dit een vrij normale zaak. De personele bezetting van het bestaande Zeehondencentrum (thans 28 fte) is uitgebreid, anticiperend op de verbreding van de activiteiten tot het WEC-W en de verwachte toename van het aantal bezoekers naar 36 fte (+ 25-30%). Indien de exploitatie van het WEC-W in de toekomst (onverhoopt) gaat tegenvallen, kan het grootste voordeel behaald worden op de personeelskosten, bijvoorbeeld door meer vrijwilligers (of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) in te zetten en door de personele bezetting op bepaalde afdeling te versmallen

Tabel 2.4 Vergelijking exploitatielasten WEC-W 2023 met musea in Nederland

	WEC-W	WEC-W	Musea NL
Personeelskosten	€ 1.712.125	52,5%	42,0%
Huisvestingslasten	€ 903.100	27,7%	23,6%
Financieringslasten	€ 50.000	1,5%	--
Kantoor- en tentoonstellingskosten	€ 49.650	1,5%	12,8%
Algemene kosten	€ 80.510	2,5%	--
Collectie (i.c. dierenzorg)	€ 244.750	7,5%	4,5%
Marketing, PR en sales	€ 200.000	6,1%	3,0%
Wetenschap	€ 24.000	0,7%	--
Overige kosten	--	--	14,0%
Overige lasten	€ 648.900	19,9%	34,4%
<b>Exploitatielasten</b>	<b>€ 3.264.150</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: Stichting WEC-W (2021), CBS (2020)

### Huisvestingslasten en overige lasten

Indien het aandeel van de huisvestingslasten in de totale exploitatielasten wordt vergeleken met die van alle musea in Nederland gemiddeld, valt het WEC-W ook voor dit aandeel vrij hoog uit. Dit kan 'boekhoudkundig' van aard zijn, als gevolg van de toerekening van kostensoorten aan deze twee rubrieken.

Daarnaast speelt de eigenheid van het concept van het WEC-W, als science center: een combinatie van een kennis- en beleveniscentrum over de habitats van de Waddenzee met een, op een specifieke soort waterfauna gericht, dierenpark. Dit roept andere kostenstructuren op dan bij het gemiddelde museum.

Indien de verdere verduurzaming van het gebouw tot nul-op-de-meter financieel mogelijk blijkt, dalen de jaarlijkse energielasten. Dit is nog niet in de exploitatiebegroting verwerkt.

De Stichting WEC-W is tot de budgetten voor de exploitatielasten gekomen middels een projectie van de actuele exploitatielasten van het Zeehondencentrum op de toekomstige exploitatielasten van het WEC-W. Ons inziens kan dit, gegeven de situatie, als de meest geschikte methode gezien worden. Hier hoeven geen financiële risico's uit te volgen.

### Financieringslasten en exploitatietekort

De drie business cases van WEC-W (worst, medium, best) variëren alleen onderling voor het bedrag dat geleend wordt bij de bank. Het eerste scenario gaat uit van € 9 miljoen lenen (worst case); het tweede scenario van € 5 miljoen lenen (medium case) en het derde scenario van geen lening (best case).

De te jaarlijks te betalen rente en aflossing slaat goed door in het exploitatieresultaat. Bij de worst case resteert een exploitatietekort van bijna 7,5% van de baten (- € 268.000); bij de medium case ontstaat een exploitatietekort van circa 3% van de baten (- € 107.000) en in de best case een exploitatieoverschot van circa 2,5% van de exploitatie-baten.

Door de lage rentestand kan de rente voor de lening (in de eerste jaren) negatief worden. In de scenario's is met een te betalen rente van 1% per jaar gerekend. Over de eerste jaren gaat de bank echter waarschijnlijk rente betalen. Dit is een financieel voordeel. Bij de aanname van 0% rente neemt het exploitatietekort bij de worst case bijvoorbeeld af tot 5,7% (daling ten minste € 63.000) en bij de medium case tot 2,0% (daling ten minste € 35.000). De best case is ongevoelig voor deze variabele. Hoe meer geld wordt opgehaald bij de capital campaign, hoe beter de exploitatie van het WEC-W wordt.

### Conclusies financiële risico's lasten exploitatiebegroting

Uit de bovenstaande bespreking zijn de volgende conclusies af te leiden ten aanzien van de financiële risico's van het project voor wat betreft de lasten in 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.

## 2.3 Btw-risico

Alle bedragen die in dit rapport 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 verrekent momenteel de btw die is betaald achteraf met de te ontvangen btw. De fiscale aspecten van het project zijn in begin 2018 gescreend door Caraad. Caraad heeft toen contact gehad met de Belastingdienst. De Inspecteur wilde destijds nog niets op papier zetten, in verband met de premature fase waarin de ontwikkeling van het WEC-W toen zat. De stichting heeft onlangs aan Caraad gevraagd om op basis van het laatste projectplan weer contact op te nemen met de Belastingdienst. 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.

Inmiddels doet de stichting al enkele jaren ieder kwartaal btw-aangifte. De Belastingdienst heeft in een brief van 23 juli 2020 nadere informatie gevraagd naar aanleiding van de aangifte over het tweede kwartaal 2020 met betrekking tot de voorbelasting, de leveringen EU en de omzetverwachtingen. Deze vragen zijn door de financiële administratie van de stichting beantwoord, waarna het teruggevraagde bedrag aan btw door de Belastingdienst is uitbetaald. Dit is inmiddels ook het geval over het teruggevraagde bedrag over het derde kwartaal 2020.

Gezien de momentele handelswijze van de Belastingdienst 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.

### 3 Toetsing gemeentelijk beleid garantstelling

In dit hoofdstuk 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 d.d. 5 november 2019 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*”. Paragraaf 3.1 gaat over de toetsing aan de inhoudelijke vereisten en paragraaf 3.2 over de toetsing aan de vormvereisten.

#### 3.1 Toetsing aanvraag aan inhoudelijke vereisten voor garantstelling

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?

In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre de aanvraag van de Stichting voldoet aan deze inhoudelijke vereisten.

- **Publieke taak**

Volgens de Wet financiering decentrale overheden mogen leningen en garantstelling alleen door openbare lichamen worden verstrekt voor een publieke taak. De publieke taak zelf wordt in de wet niet nader omschreven. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van openbare lichamen ten aanzien van de afbakening van de publieke taak. Of een project kwalificeert als publieke taak kan worden onderzocht door te toetsen in hoeverre een project aansluit op het door de openbare lichamen vastgestelde beleid.

De waarde en de zin van het beschermen van de Waddenzee in het algemeen is geconfirmeerd in de internationale status als werelderfgoed en in diverse nationale plannen en nota’s.<sup>17</sup> Dat het project WEC-W past binnen het Waddenzeebeleid van zowel gemeente als provincie blijkt onder meer uit de toezegging van financiële bijdrages aan het WEC-W. Dit geldt ook voor de bijdrage van het Waddenfonds, een gemeenschappelijke regeling van de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen. Het WEC-W is volgens het Waddenfonds één van de belangrijkste projecten om de werelderfgoed-status van de Waddenzee breed uit te dragen.

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 informatie-centrum in het kader van Werelderfgoed Waddenzee, Nationaal Park Lauwersmeer, natuureducatie en/of cultuurhistorie. Dat moet een toeristische trekpleister worden.

---

<sup>17</sup> Zie onder meer de site <https://www.waddenzee.nl/>

De zoektocht naar deze invulling culmineerde in het initiatief van het WEC-W. Het was de gemeente Het Hogeland die met de vaststelling van het bestemmingsplan Lauwersoog-Waddenkwartier de realisatie van het WEC-W planologisch mogelijk heeft gemaakt. In de begroting 2021 van de gemeente (p. 181-183) is het WEC-W opgenomen als één van de grote projecten.

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.

- **Geen garantstelling mogelijk door specifieke waarborgfondsen**

Het tweede inhoudelijke vereiste voor gemeentelijke garantstelling, is dat de aanvrager andere mogelijkheden voor garantstelling moet hebben onderzocht, onder meer door specifieke waarborgfondsen. Voordeel van specifieke waarborgfondsen is dat deze – vanuit hun expertise – elke aanvraag en toekenning beoordelen en vervolgens een jaarlijkse controle uitvoeren op de verleende garantstelling. Hierdoor is de administratieve last voor de gemeente beperkt en de controle op de garantstelling geborgd.

#### *Geen garantstelling door Waddenfonds*

De gemeenschappelijke regeling Waddenfonds is één van de partners van het WEC-W. Het algemeen bestuur van dit fonds kan besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen en onderlinge waarborgmaatschappijen. De Stichting heeft echter geen garantstelling aangevraagd bij het Waddenfonds. Dit gezien de hoogte van de bijdrage van het fonds en het risico dat het Waddenfonds neemt: het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds ging op vrijdag 16 maart 2018 akkoord met een bijdrage van € 9,6 miljoen voor het WEC-W.

#### *Geen garantstelling door provincie Groningen*

De aanvrager stelt dat de provincie Groningen niet bereid is om garant te staan. Ecorys heeft hierover navraag gedaan bij de provincie. De provincie steunt het project van harte. Het is voor de provincie onmogelijk om voor het in de aanvraag aangegeven bedrag (ten hoogste € 9 miljoen) garant te staan, omdat zij dan (volgens haar financiële systeem) een reservering moeten nemen voor het hele bedrag gedurende de gehele looptijd van de garantstelling.

#### *Andere waarborgfondsen en garantstellers niet aan de orde*

Ecorys heeft bij de Stichting nagevraagd of deze eventuele andere waarborgfondsen en/of garantstellers heeft opgespoord, in hoeverre deze zijn benaderd en wat hun reactie was. De Stichting heeft de mogelijkheden uitgebreid onderzocht, bijvoorbeeld bij ministeries en bij het waterschap. Het project WEC-W lijkt niet aan de eisen van deze openbare lichamen en ook niet aan die van specifieke waarborgfondsen te voldoen, zonder een garantie van de gemeente. Bovendien: omdat waarborgfondsen bijna altijd geld kosten, is dit onderzoek niet voortgezet. Immers, de Nederlandse Waterschapsbank heeft een voorstel gedaan voor een lening op basis van gemeentelijke garantstelling tegen een negatieve rente. Lenen bij een bank op basis van een gemeentelijke garantstelling is altijd voordeliger dan lenen op basis van garantstelling door een specifiek waarborgfonds. 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**

De garantstelling moet essentieel zijn voor het voortbestaan of het in voldoende mate kunnen functioneren van de aanvrager. In de gemeentelijke nota '*Beleidsregels publieke taak leningen en garanties*' wordt het vermijden van financiële risico's als voorwaarde gesteld. De lijn die gehanteerd wordt bij de aanvraag van een garantstelling is dan ook: "*nee, tenzij...*". Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente geen garanties stelt, tenzij kan worden aangetoond dat het zonder tussenkomst van de gemeente niet mogelijk is om te lenen bij een bank: het derde inhoudelijke vereiste.

De Stichting WEC-W wil een lening aangaan. De voor deze lening door de Stichting beoogde bank, de Nederlandse Waterschapbank, stelt als voorwaarde een gemeentelijke garantstelling voor 100% van het bedrag van de lening. 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**

Het vierde inhoudelijke vereiste voor garantstelling is dat de garantstelling niet mag worden gezien als ongeoorloofde staatssteun. Financiële steun door (decentrale) overheden aan marktpartijen kunnen elementen van staatssteun in zich dragen.

#### *Verbod op ongeoorloofde staatssteun*

Volgens artikel 107 van het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' is alle overheidssteun verboden die met staatsmiddelen wordt bekostigd en die de mededinging door begunstiging van ondernemingen of producties dreigt te vervalsen. Van ongeoorloofde staatssteun is sprake als een onderneming door de overheidssteun een economisch voordeel zou ontvangen, dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

#### *Onderneming*

De Stichting WEC-W kwalificeert in deze context deels als onderneming. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient een onderneming te worden omschreven als elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm (hier: een stichting) of doelstelling (hier: niet-winstgericht, zie: paragraaf 3.2).

#### *Economische activiteiten en niet-economische activiteiten*

Iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden, wordt gezien als een economische activiteit. Activiteiten die overwegend worden bekostigd met bezoekers- of gebruikersvergoedingen of op een andere commerciële wijze, worden als economisch aangemerkt. De decentrale overheden provincie en gemeente willen graag dat het WEC-W haar eigen broek kan ophouden, met een combinatie met economische activiteiten, zoals entreprijzen, horeca, kantoren en een winkel. Indien sommige activiteiten niet-economisch en andere economisch zijn, valt overheidssteun alleen onder de staatssteunregels als met deze steun kosten worden gedekt die aan economische activiteiten zijn verbonden. Staatssteun voor niet-economische activiteiten valt niet onder de staatssteunregels. Verder geldt, dat de overheidssteun ten behoeve van niet-economische activiteiten niet mag worden gebruikt voor kruissubsidiëring met economische activiteiten. Het is daarom uitgesloten dat er in het WEC-W geen economische activiteiten in deze context zullen gaan plaatsvinden.

#### *Multifunctionele toeristische infrastructuur = overwegend niet-economische activiteit*

Volgens de Mededeling van de Europese Commissie over staatssteun kunnen activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van erfgoed met inbegrip van natuurbehoud en/of voor

multifunctionele toeristische infrastructuur als niet-economische activiteiten worden gezien. Daarvoor geldt dan wel de voorwaarde: zolang de economische activiteiten ondersteunend blijven aan de niet-economische activiteiten. Daarbij wordt aangetekend, dat de omschrijving van cultuur/erfgoed/ natuur vooral gericht lijkt op instandhouding van bestaand erfgoed, zoals monumentale gebouwen en natuurgebieden. Het WEC-W kwalificeert, met een nieuw gebouw, meer als multifunctionele toeristische infrastructuur.

#### *Multifunctionele toeristische infrastructuur valt onder de AGVV*

Volgens artikel 74 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) van de Europese Commissie valt overheidssteun voor infrastructuur die meer dan één recreatief doel dient en die dus multifunctioneel is, onder deze verordening. Overheidssteun aan multifunctionele toeristische infrastructuur valt daarmee niet onder de staatssteunregels, zolang deze steun deel uitmaakt van een regionale steunregeling ten behoeve van toeristische activiteiten in een steungebied, die een bijzonder positief effect hebben op de regionale ontwikkeling. Met de besluit tot de bijdrage van het Waddenfonds aan het WEC-W en de onderbouwingen van het effect op de regionale ontwikkeling (van onder meer Ecorys 2017 en Arcadis 2021) wordt aan deze voorwaarden voldaan.

#### *WEC-W voldoet aan de AGGV-voorwaarden*

Er mag volgens artikel 74 van de AGVV alleen overheidssteun aan multifunctionele toeristische infrastructuur worden verleend, indien open en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur wordt gegarandeerd (het WEC-W staat open voor alle mensen) en een eerlijke procedure voor de toewijzing aan derden van concessies voor de aanleg, modernisering en/of exploitatie van de infrastructuur worden gevolgd (voor de realisatie van het WEC-W waren geen andere gegadigden; de bouw/buitenruimte van het WEC-W worden openbaar aanbesteed; de Stichting staat open voor nieuwe partners, zie paragraaf 2.2.1 capital campaign).

#### *Eerder onderzoek kwam tot dezelfde conclusie*

De vraag of bij overheidssteun aan het WEC-W al dan niet sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun is eerder aan de orde geweest. Voor de aanvraag van een bijdrage van het Waddenfonds, is in oktober 2017 is door het bureau Lysias geconcludeerd dat de voorgenomen bijdrage van het Waddenfonds staatssteun bevatte. De door het Waddenfonds voorgenomen staatssteun (evenals de bijdragen van de provincie en de gemeente) paste volgens Lysias echter onder het artikel van de AGVV dat handelt over multifunctionele toeristische infrastructuur. De toen voorgenomen bijdrage van het Waddenfonds kon daarom 'staatssteunproof' worden verstrekt.

#### *De garantieverlening valt onder de vrijstelling*

Uit het bovenstaande 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.

#### *Denk aan tijdige kennisgeving*

Steunmaatregelen die worden verleend onder toepassing van de AGVV zijn vrijgesteld van voorafgaande aanmelding bij en goedkeuring door de Europese Commissie. Er kan door de gemeente direct worden besloten over de financiële steun. Decentrale overheden die gebruik maken van de AGVV, moeten de Commissie wel binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van de steunmaatregel via een kennisgeving op de hoogte stellen. Het Kenniscentrum Europa Decentraal ondersteunt de gemeenten hierbij.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> <https://europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/procedures-staatssteun/kennisgevingsprocedure/>

- **Weerstandsvermogen gemeente Het Hogeland**

Vanuit maatschappelijk oogpunt kan het verlenen van financiële steun aan instellingen gewenst zijn. Hier staan bij het verstrekken van garanties financiële risico's tegenover. De gemeente beoordeelt van geval tot geval of de garantstelling in verhouding staat tot de te lopen risico's en waar nodig beheersmaatregelen treffen. Dit betekent dat bij het aangaan van garanties het effect op weerstandsvermogen van de gemeente moet worden meegenomen.

In de nota *“Uitgangspunten publieke taak leningen en garanties gemeente Het Hogeland”* wordt bepaald dat bij het in behandeling nemen van een aanvraag voor een garantstelling een toets plaatsvindt aan de financiële mogelijkheden en positie van de gemeente. In de paragraaf ‘Weerstandsvermogen & Risicomanagement’ van de gemeentelijke begroting 2021 (p. 107-111) wordt aangegeven dat hierbij de verhouding tussen het beschikbare weerstandsvermogen en het benodigde weerstandsvermogen relevant is. Voor de begroting ligt deze verhouding op 1,02. Als de verhouding meer dan 1,0 is, kunnen incidentele gevolgen van risico's worden opgevangen. Aan deze score wordt de classificatie ‘voldoende’ verbonden: er is niet echt veel ruimte meer.

Bij de beoordeling van de garantstelling aan WEC-W wordt de vraag in dit kader dan: als de Stichting WEC-W in de toekomst haar verplichtingen niet meer kan nakomen en de garantstelling door de gemeente wordt ingeroepen, dekt de restwaarde van het gebouw dan de restwaarde van de lening? Als deze vraag positief wordt beantwoord, kan de garantstelling als verantwoord gezien worden vanuit de context aan de toetsing aan het weerstandsvermogen van de gemeente.

De restwaarde van het gebouw wordt met name bepaald door de vraag hoe courant en flexibel het gebouw dan is, vanuit het oogpunt van mogelijk ander gebruik.

De hoofddraagconstructie van het gebouw bestaat uit een kolommenstructuur met vrijdragende vloeren met een relatief grote overspanning van 7,20 m x 7,20 m en niet-dragende gevels. Deze constructie voorziet in een flexibele indeelbaarheid van het gebouw. Het gebouw is voorzien van een uitstekende klimaatinstallatie en is duurzaam. Het gebouw voldoet aan alle eisen van geboden toegang en beschikt over 3 liften en twee horecavoorzieningen, met professionele keukens.

Dit maakt het gebouw geschikt voor meerdere alternatieve functionaliteiten, zoals bedrijfsmatig gebruik als kantoorverzamelgebouw (kantoren, vergaderruimten, bedrijfsrestaurant, werkplaatsen), in combinatie met bijvoorbeeld een hotel, onderwijs en onderzoek. Wonen wordt niet uitgesloten. Een eventuele hotelfunctie kan de conferentie- en horecavoorzieningen direct gebruiken. De faciliteiten op het dak t.b.v. het zeehondencentrum (bassins) zijn ook bruikbaar voor een wellness centrum/hotel, met sauna, zwembaden en fitness.

De Stichting WEC-W zorgt daarmee voor 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.

### 3.2 Toetsing aanvraag aan vormvereisten voor garantstelling

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**

Volgens artikel 3 van het treasurystatuut van de gemeente Het Hogeland mogen garanties uit hoofde van de publieke taak uitsluitend worden verstrekt aan door de gemeenteraad goedgekeurde derde partij (kring van rechthebbenden). De door de gemeenteraad goedgekeurde derde kring wordt gedefinieerd als:

- er sprake is van een organisatie met rechtspersoonlijkheid – de Stichting WEC-W is rechtspersoon;
- die bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de gemeente – zie paragraaf 3.1, bij de publieke taak;
- die geen winstoogmerk heeft – zie de onderstaande alinea;
- die geen besloten karakter heeft en niet uitsluitend is gericht op het uitdragen van overtuigingen en denkbeelden van religieuze levensbeschouwelijke of politieke aard – dit blijkt uit de statuten van de Stichting WEC-W van 7 juli 2017;
- en die in de gemeente is gevestigd – de Stichting WEC-W is volgens het Handelsregister gevestigd aan de Hoofdstraat 94 A, 9968 AG Pieterburen in de gemeente Het Hogeland.

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.<sup>19</sup> 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.

<sup>19</sup> [https://www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi\\_zoeken/](https://www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi_zoeken/).

- **Borg of garantie**

De beoogde bank wil dat de volgende tekst wordt opgenomen in het collegebesluit voor de garantstelling: *"De gemeente Het Hogeland stelt zich ten behoeve van de Nederlandse Waterschapsbank onherroepelijk en onvoorwaardelijk borg voor de juiste nakoming van de verplichting tot betaling van al hetgeen geldgeefster van de Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee dan wel haar rechtsopvolgster onder algemene titel, uit hoofde van de onderhavige overeenkomst van geldlening te vorderen heeft of zal hebben. Indien er voorwaarden worden gesteld aan de garantie zullen deze geen afbreuk doen aan de garantie die de gemeente Het Hogeland aan de Nederlandse Waterschapsbank afgeeft."*

In deze clause 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 treasurywet 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.

### 3.3 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. De gemeente moet binnen 20 werkdagen na steunverlening een kennisgeving naar de Europese Commissie insturen. Het verdient aanbeveling om in de bankclause het woord borg te vervangen worden voor garantie.

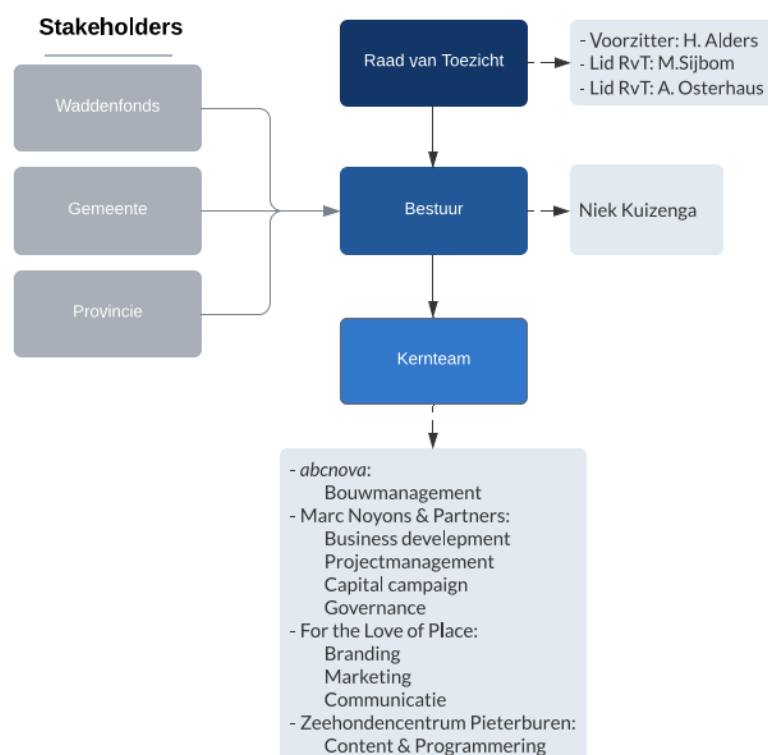


## 4 Aanvullende risico's vanuit de governance

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag behandeld: aanvullende beoordeling van eventuele risico's die volgen uit de governance van de aanvrager, de Stichting WEC-W.

Een organogram geeft aan wie binnen een organisatie verantwoordelijk en aansprakelijk is. Het bestaande organogram van het WEC-W is in figuur 4.1 afgebeeld. Dit organogram is typisch voor een projectorganisatie, die bezig is met het opbouwen van een nieuwe activiteit.

**Figuur 4.1 Organogram Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee**



Bron: Stichting Werelderfgoedcentrum Waddenzee 2020

Een persoon is de centrale spil als directeur/bestuur, de heer Niek Kuizenga. Het toezicht op het beleid van de directeur/bestuur wordt uitgeoefend door drie commissarissen van de Raad van Toezicht. Deze raad komt meerdere keren per jaar bijeen en ontvangt geen bezoldiging. De verdeling van de taken tussen directeur/bestuur en raad van Toezicht is geregeld in de statuten van de Stichting WEC.

De directeur stuurt een kernteam aan, waarin onder meer zitting hebben de directeur, degene die belast is met het aantrekken van de financiële middelen, degene die belast is met marketing en degene die belast is met het uitwerken van content en programming.

De externe toetsing van het beleid wordt uitgevoerd door een gecertificeerde registeraccountant, door het CBF en door Lloyds (ISO).

Het bovenstaande organogram van WEC-W voorziet nog niet in afdelingen en het management van die afdelingen. Dat wordt later, voor de oplevering van het nieuwe complex, beslist uitgewerkt.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot de resultaten van de organisatie zullen dan zo worden neergelegd, dat de hiërarchie duidelijk is en tot welke drempels financiële verplichtingen door bepaalde personen mogen worden aangegaan.

#### Check: registratie van de organisatie in het Handelsregister

In figuur 4.2 is nagegaan wat de juridische structuur is achter de Stichting WEC-W, met behulp van uittreksels uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

**Figuur 4.2 Concernrelaties volgens Handelsregister van Kamer van Koophandel**



De Kamer van Koophandel registreert tot welk bedrag bepaalde personen financiële verplichtingen voor de organisatie kunnen aangaan. De directeur de heer Niek Kuizenga is alleen/volledig bevoegd voor beide stichtingen.

#### Scheiding van content/programma en vastgoed

De gemeente heeft in het verleden een kwartiermaker laten kijken naar de governance van het WEC-W. Toen werd besloten tot een scheiding van vastgoed (in een B.V.) en in content/programma (in de Stichting). Voor het Zeehondencentrum in Pieterburen is een aparte B.V. voor het vastgoed geregistreerd. De B.V. voor het WEC-W is nog niet geregistreerd. Dit is een aandachtspunt. Normaliter gebeurt dat tegen het einde van het bouwproces.

#### Nadere duiding van personele unie als organisatievorm

Bij samenwerkende stichtingen kan het wenselijk zijn dat de besturen een gelijke samenstelling van personen kennen. Dit wordt een personele unie genoemd. De redenen hiervoor kunnen divers zijn, zoals verschil in activiteiten en locaties, behoud van eigen identiteit of een samenwerkingsverband. De zeggenschap moet bij vooraf bepaalde bestuurders liggen. Hierbij moet bedacht worden dat een stichting geen eigenaar kent, zoals bijvoorbeeld de aandeelhouders van een B.V. wel zijn. Zeggenschap over een stichting kan slechts worden vormgegeven door een bestuur.

De stichtingen van een personele unie staan in principe los van elkaar, ook al hebben ze dezelfde top. Ze voeren een gescheiden beleid, begroting en jaarrekening. Ze maken afzonderlijk afspraken met hun financiers. Substitutie tussen beide organisaties kan niet zomaar. Alles wat tussen de organisaties wordt geregeld, moet via een overeenkomst.

Voor het WEC-W is een bepaalde vorm van personele unie toegepast, namelijk het bestuur van Stichting B bestaat automatisch uit dezelfde personen (qualitate qua) als van Stichting A. Het bestuur van Stichting B (de Stichting WEC-W) volgt de benoeming en het ontslag van het bestuur van Stichting A (de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen). In de statuten van de Stichting

WEC-W is geregeld dat directie/bestuur van de Stichting WEC-W wordt benoemd en ontslagen door directie/bestuur van de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen. De leden van Raad van Toezicht van de Stichting WEC-W kunnen slechts leden zijn van de Raad van Toezicht van de Stichting Zeehondencentrum, waarbij de bestuursfuncties overeenkomstig worden uitgeoefend.

Deze structuur van personele unie is gangbaar als 'special purpose vehicle' om organisatorische body te creëren voor het opgang brengen van een nieuwe voorziening. Het project WEC-W wordt zo een vliegende start gegeven. Er is een stevige organisatorische infrastructuur en een reeds bestaande exploitatie van een bestaande voorziening, als basis.

De personele unie is vaak de eerste stap van een proces, op weg naar een bepaalde eindsituatie. In dit geval wordt in feite de positie van de Stichting WEC-W geleidelijk aan in de plaats gesteld van de positie van de Stichting Zeehondencentrum. Het zeehondencentrum is nu eigenaar van alles in Pieterburen en wordt huurder in Lauwersoog. Op dit moment is het de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen die alle projectrisico's draagt en kan dragen en zorgdraagt voor de procesvoortgang, de bouw en de financiën van het WEC-W.

In de statuten van de Stichting WEC-W is geregeld, dat indien de Stichting Zeehondencentrum Pieterburen in de toekomst ophoudt te bestaan (door fusie, splitsing of ontbinding etc.) de directie/(bestuur) van de Stichting WEC-W zal worden benoemd door de Raad van Toezicht van de Stichting WEC-W.

#### Voorkomen van 'conflict of interest' tussen de beide stichtingen

Er wordt er op toegezien dat de directeur/bestuur en de leden van de Raad van Toezicht geen nevenfuncties bekleden die tot belangenverstrengeling met de beide stichtingen kunnen leiden.

In een personele unie zullen de stichtingen veelal aanvullende of ondersteunende activiteiten ondervinden. De Stichting Zeehondencentrum Pieterburen ondersteunt de totstandkoming van het WEC-W. Hieruit kan mogelijk een belangenconflict tussen beide stichtingen ontstaan. Een bestuurder moet zich, als onderdeel van de wettelijke taak, richten op de belangen van de betrokken rechtspersoon. Ook bij een personele unie moeten bestuurders hier oog voor hebben en de belangen van beide stichtingen afwegen.

De personele unie zorgt er voor dat dit hele proces soepel kan verlopen en dat 'conflict of interest' en belangenverstrengeling tussen beide stichtingen wordt voorkomen. Beide organisaties hebben immers gescheiden belangen en volgen verschillende procedures. De statuten van de Stichting WEC-W (artikel 6, artikel 15) voorzien in afspraken over de handelswijze op het niveau van directie/bestuur en Raad van Toezicht, indien zich conflict of interest en belangenverstrengeling zouden voordoen.

#### Integriteit van de bestuurders

De Belastingdienst heeft de Stichting WEC-W de ANBI-status toegekend. Bij de beoordeling of deze status kan worden toegekend, toetst de Belastingdienst onder meer of de instelling en de mensen die daarbij rechtstreeks bij de instelling zijn betrokken, voldoen aan van overheidswege gestelde integriteitseisen. Uit de toekenning van de ANBI-status kan worden afgeleid dat de bestuurders die worden genoemd in de statuten voldoen aan deze integriteitseisen.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> [https://www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi\\_zoeken/](https://www.belastingdienst.nl/rekenhulpen/anbi_zoeken/).

#### Capping persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders

Ecorys heeft navraag gedaan voor de verzekering van de aansprakelijkheid van bestuurders van de Stichting WEC-W. De stichting heeft daarvoor de polis van AON verstrekt. Verzekerd is de aansprakelijkheid in de hoedanigheid van bestuurders respectievelijk commissarissen tot een bedrag van € 5 miljoen per aanspraak (inclusief kosten van verweer) en tot een bedrag van € 5 miljoen per jaar.

#### Toepassing van Governance Code Cultuur

Het advies van de werkgroep governance WEC-W van 1 juni 2020 (bijlage I) volgend, wordt de Governance Code Cultuur ([www.governancecodecultuur.nl](http://www.governancecodecultuur.nl)) door de Stichting WEC-W gezien als een passende code als toezichtkader voor de stichting.

#### Conclusie t.a.v. eventuele risico's volgend uit de governance

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.

## 5 Conclusies en bevindingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies samengevat en komt Ecorys tot een advies voor de gemeentelijke besluitvorming met betrekking tot de aangevraagde garantstelling.

### 5.1 Conclusies eerdere hoofdstukken

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 er van worden uitgegaan, dat de lening zal worden verstrekt.
- Voor de dekking van het restant van het restant loopt een veelvoud aan initiatieven. Kennis nemende van de [capital campaign](#), mede gegeven de diverse parallel lopende initiatieven en de overmaat van de aanvragen, gaat Ecorys er van 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 er van 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 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 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.

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. Wij gaan er daarbij van uit dat u notie zult nemen van de hierboven genoemde aanbevelingen.

## **5.2 Advies: gewenste risico-beperkende bepalingen**

Bij deze algemene conclusie wordt aangetekend, dat in de overeenkomst die de gemeente zal aangaan met betrekking tot de garantstelling aan de Stichting WEC-W de volgende risico-beperkende bepalingen moeten worden opgenomen. Er moet worden gekeken naar de duur, de omvang en de aard van de garantstelling.

- **De duur van de garantstelling**

De duur van de garantstelling is onbekend, zover ons bekend. Dit zal afhankelijk zijn van de looptijd van de lening. In de aanvraag wordt ook over een tijdelijke lening, gedurende de bouwperiode. Een en ander hangt af van de hoeveelheid geld die met de capital campaign wordt opgehaald. Over de



duur van de garantstelling moet een nadere afspraak worden gemaakt met de Stichting WEC-W, mede gegeven de betrekkelijk geringe ruimte, met het oog op het weerstandsvermogen.

- **De omvang van de lening en de garantie**

Het uiteindelijke bedrag van de lening is nog niet bekend. Afhankelijk van de opgehaalde funding bij de capital campaign wordt eind maart 2021 bepaald welk leningsbedrag er (tijdelijk) benodigd is. De Stichting WEC-W heeft de gemeente daarom verzocht om zich garant te stellen aan de uiteindelijke bank voor maximaal € 9 miljoen. Als het leningsbedrag lager wordt, neemt het bedrag van de garantstelling af. Als het leningsbedrag hoger wordt, neemt het bedrag van de garantstelling toe. Beseft moet worden dat het hier gaat om een open eind, waaraan de gemeente wellicht een voorwaarde voor de garantstelling wil verbinden.

- **Recht om hypotheek te vestigen**

Volgens de gemeentelijke regels voor garantstelling moet bij elke garantstelling overwogen worden of het recht op hypotheek op de onroerende zaak kan worden gevestigd, of een pandrecht op een onderliggende onroerende zaak. In de aanvraag van de garantstelling heeft de Stichting WEC-W aan de gemeente het eerste recht om hypotheek te vestigen op het gebouw aangeboden. Het collegebesluit over de garantstelling moet hierin voorzien.

- **Overige aandachtspunten voor het collegebesluit**

Hierbij kunnen eisen voor instandhouding en bestemming van het object van de garantstelling (tegengaan van vervreemding, verzekering en onderhoud) worden gevoegd.

- **Financiële monitoring**

Afspraken moeten worden gemaakt over de monitoring van financiële ontwikkeling van de stichting, om de vinger aan de pols te houden over de ontwikkeling van de exploitatie van het WEC-W.

- **Wat als de garantstelling wordt ingeroepen?**

Er is alleen sprake van directe opeisbaarheid van de hele lening, indien dat uit een opeisingsgrond van de leningsovereenkomst voortvloeit. Die opeisingsgronden omvatten weliswaar meer dan alleen wanbetaling (de meest belangrijke opeisingsgrond van elke lening), maar voor wat betreft de hoofdsom kan vanwege de aard van een lening pas sprake zijn van wanbetaling, en van directe opeisbaarheid daarvan, *aan het eind van de looptijd*. Hiermee kan worden voorkomen dat door het inroepen van de garantie er een onwenselijk gat in de begroting ontstaat bij de gemeente.

In de aanvraag van de garantstelling wordt door de Stichting aangeboden dat gemeente en Stichting dan gezamenlijk op zoek gaan naar alternatieven, zodat de Stichting op termijn weer financiële verplichtingen op zich kan nemen. Dit laatste dient als voorwaarde voor de garantstelling te worden gesteld. De Stichting gaat er van uit dat de restschuld dan kan worden omgezet in een aflosbare lening met een looptijd van 30 jaar. Uit de gesprekken met de banken is gebleken dat deze periode kan worden bijgesteld tot maximaal 50 jaar.

# Bijlage I - Investerings gemeente

De Stichting WEC-W investeert zelf op eigen terrein en zorgt voor de inrichting en afwerking van de onbebouwde grond van het eigen terrein. De gemeente investeert in het bouwrijp maken van het terrein, in de herinrichting van de directe omgeving en in het parkeren ten behoeve van het project.

In het budget van € 2,5 miljoen voor terreininrichting in de investeringsbegroting zit € 1,5 miljoen voor de inrichting van de buitenruimte bij het WEC-W en € 1 miljoen voor inrichting van openbare ruimte die ten laste van de gemeente komt. In paragraaf 2.1.2 werd nagegaan in hoeverre het budget van het WEC-W voor de terreininrichting voldoende zal zijn. In deze bijlage worden de investeringen van de gemeente toegelicht.

## I.1 Splitsing van plan- en voorbereidingskosten en investeringskrediet openbare ruimte

De gemeente De Marne heeft in november 2017 € 1,0 miljoen investeringskrediet beschikbaar gesteld voor de inrichting van de openbare ruimte en voor het gemeentelijk aandeel in de plan- en voorbereidingskosten. In de begroting 2021 van de gemeente Het Hogeland (p. 187) is geen € 1 miljoen, maar € 1,8 miljoen aan krediet voor het WEC-W opgenomen. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan op 15 april 2020 besloot de raad om in totaal € 800.000 beschikbaar te stellen voor plan- en voorbereidingskosten en € 1 miljoen voor investeringen in de openbare ruimte. Het krediet voor de plan- en voorbereidingskosten werd met € 500.000 verruimd, vanwege de langer dan voorziene voorbereidingstijd. Verder heeft de raad toen het investeringskrediet voor de openbare ruimte met € 300.000 aangevuld. Tegenover de € 1,8 miljoen aan gemeentelijke lasten staat overigens € 500.000 aan gemeentelijke baten.

## I.2 Afvoeren bestaande opstallen

Op het bouwterrein van het WEC-W staan twee semi-permanente opstallen (figuur I.1).

**Figuur I.1 Foto's van het informatiepaviljoen en van de Waddenloods**



Bron: [www.lauwersoogvakantie.nl](http://www.lauwersoogvakantie.nl) en Stichting Geïntegreerde Visserij

Het informatiepaviljoen (HIP) biedt toeristische informatie over Unesco Werelderfgoed Waddenzee, Nationaal Park Lauwersmeer en Nationaal Park Schiermonnikoog. Het paviljoen is eigendom van de gemeente Het Hogeland. De gemeente moet er voor zorgen dat het paviljoen voor 1 juli 2021 wordt verplaatst. Een deel van de kredieten van de gemeente is hiervoor bestemd.

De Waddenloods is een werkplaats op het gebied van duurzame visserij en verantwoord beheer en medegebruik van de kust. De loods is een initiatief van de Stichting Geïntegreerde Visserij, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat. De eigenaar van de loods, de Stichting Geïntegreerde Visserij, verplaatst de loods naar een locatie van Rijkswaterstaat ten noorden van de Veerdam. Hiervoor zijn geen kosten in de investeringsbegroting van het WEC-W opgenomen en is geen

gemeentelijk budget gereserveerd. De gemeente kan het bouwterrein van het WEC-W pas bouwrijp maken, nadat de Waddenloods is verplaatst.

### I.3 Kosten voor rekening van de gemeente

Het krediet van € 1 miljoen is bestemd voor de volgende werkzaamheden, die op rekening en risico van de gemeente worden uitgevoerd: de tijdige verplaatsing van het informatiepaviljoen; het bouwrijp maken van het terrein van het WEC-W en de herinrichting van de openbare ruimte vanaf een demarcatielijn tot aan de Visafslag, voor restaurant Schierzicht (de boulevard).

### I.4 Nieuw parkeerterrein zuidzijde N361

Volgens de begroting 2021 van de gemeente moet het parkeren voor de bezoekers van het WEC-W zijn georganiseerd op het moment dat de omgevingsvergunning door de Stichting WEC-W wordt aangevraagd. Het parkeren voor de bezoekers gaat plaatsvinden op een nieuw parkeerterrein aan de overzijde van de N361, een locatie van Rijkswaterstaat.<sup>21</sup> Rijkswaterstaat wil dit terrein voor 10 jaar in erfpacht uitgeven aan de gemeente, die het parkeerterrein dan gaat inrichten. Hierover is door de gemeente nog geen besluit genomen. De Stichting WEC-W gaat het parkeerterrein huren, ook om er eventueel zonnepanelen op te plaatsen. Als de gemeente instemt en het parkeerterrein gaat aanleggen, moet de huur zorgen voor een kostendekkende exploitatie.

### I.5 Veilige overstek N361

Verder moet tussen het parkeerterrein en het buitendijks gelegen gebied aan de noordzijde van deze weg (met o.a. het WEC-W) een veilige overstek komen. Een dijkcoupure (een doorgang in de dijk, zie figuur I.2) is één van de mogelijkheden om dit te realiseren, net als een voetgangersbrug of een voetgangersoversteekplaats (zebra). De gemeente is over deze overstek in gesprek met Waterschap Noorderzijlvest, met Rijkswaterstaat, met de provincie en met de Stichting.

**Figuur I.2** Veilige overstek van nieuwe parkeerterrein naar noordzijde N361 met een dijkcoupure



Bron: bestemmingsplan Lauwersoog - Waddenkwartier (2019), toelichting p. 35

Het is van belang dat er een 'eigenaar' komt van de eventuele dijkcoupure. Aangezien de coupure onder een provinciale weg doorgaat, is vooralsnog afgesproken dat de provincie als 'eigenaar' en kartrekker van dit dossier optreedt. In opdracht en voor rekening van de provincie heeft Arcadis een haalbaarheidsstudie bestaande uit een schetsontwerp (SO) en een stichtingskostenraming (SSK)

<sup>21</sup> Het parkeren voor de medewerkers van het WEC-W gaat plaatsvinden op het provinciaal terrein bij de sluisbediening.

opgesteld. De mogelijke dijkcoupure is door het Waterschap Noorderzijlvest benoemd als koppelproject, in het kader van de dijkversterking.

De dijkcoupure is geen onderdeel van de scope van het project WEC. Er zijn derhalve ook geen kosten voor de ontwikkeling en realisatie van een dijkcoupure opgenomen in de investeringsbegroting van het WEC. Ook voorziet het gemeentelijke investeringskrediet niet in een reservering voor de eventuele dijkcoupure. Indien de betrokken partijen gezamenlijk besluiten dat een dijkcoupure de meest wenselijke oplossing is voor een veilige oversteek van de parkeerplaats naar het WEC, moet hiervoor separate financiering worden gevonden.

## Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***