

Bijlage 7

Korte scan IMG-regeling cichoreifabriek Waterfront Dalfsen

mr A.F.J.M. Janssen, IMPULS / partners

6 maart 2014

Inleiding

De gemeente Dalfsen heeft eind 2009 een raamovereenkomst gesloten met de Ontwikkelingscombinatie Waterfront Dalfsen BV, een project BV van de Volker Wessels-groep. In die overeenkomst is vastgelegd dat de cichoreifabriek met ondergrond wordt verkocht aan de ontwikkelaar. De karakteristieke voorgevel van de fabriek moet behouden blijven en na herontwikkeling door (en voor rekening en risico van) de ontwikkelaar moet het nieuwe gebouw geschikt zijn voor culturele - en/of horecavoorzieningen.

Het college van B&W is er niet van overtuigd dat een culturele invulling duurzaam kan worden geborgd als de ontwikkelaar het herontwikkelde pand commercieel gaat verhuren/verkopen. Vanuit dat perspectief is de gedachte opgekomen om de cichoreifabriek als gemeente in eigendom te houden en zelf voor de herontwikkeling en de culturele invulling te zorgen en daarvoor de verkregen subsidie in te zetten. Vanuit de gemeenteraad is gesuggereerd dat het wellicht mogelijk zou zijn om de subsidie in te zetten (te betalen) aan de ontwikkelaar om zodoende de herontwikkeling en de culturele invulling veilig te stellen. Daarbij is de vraag opgeworpen of zo'n inzet van de subsidie binnen de door de provincie gestelde voorwaarden valt en of dit kan worden geverifieerd bij de provincie.

De gemeente Dalfsen heeft Impuls / partners opdracht verleend voor het uitvoeren van een korte scan met bijbehorende rapportage over de mogelijkheden om de subsidie volgens de regeling "Investeren met gemeenten" in te zetten in een private ontwikkeling. Begin februari heeft ambtelijk overleg met de gemeente plaatsgehad (David Roemers, Nicole Snellaars-Lamers, Toine Janssen). De overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar en de informatie met betrekking tot de provinciale subsidie in het kader van de IMG-regeling zijn door de gemeente ter beschikking gesteld. Op 28 februari heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden met de interim-accountmanager van de provincie Overijssel (Esther Eggink) om duidelijkheid te verkrijgen over de interpretatie van de provinciale subsidieregeling.

Provinciale subsidie

Als onderdeel van het Waterfront-project wil de gemeente graag een culturele invulling borgen. In dat verband is in 2010 ook een subsidie aangevraagd bij de provincie Overijssel om als onderdeel van de projecten Waterfront en Rondje Vecht in totaal een bedrag van € 600.000,- te investeren (cofinanciering 50 % gemeente -50 % provincie) in een culturele invulling van de cichoreifabriek. Als onderdeel van de totale subsidieaanvraag en –beschikking is met de provincie afgesproken dat de gemeente Dalfsen dit deelproject geheel zelf financiert. Dat neemt overigens niet weg dat de eerder geformuleerde doelstellingen en bijbehorende voorwaarden overeind blijven. In totaal gaat het om zeven deelprojecten waarvoor in totaal € 1.100.000,- aan provinciale subsidie is verkregen. Daarnaast is provinciale subsidie verkregen (ca. € 2.000.000,-) voor de herinrichting van de openbare ruimte in het project Waterfront onder de noemer "Symfonie aan de Vecht". Als de gemeente nalaat om € 600.000,- te investeren in de culturele invulling van de cichoreifabriek, dan zal de provinciale subsidie met eenzelfde bedrag worden gekort (in de definitieve beschikking/afrekening).

De wijze van culturele invulling van de cichoreifabriek is ruim beschreven in de subsidieaanvraag en er is dus een relatief grote mate van vrijheid bij het beantwoorden van de vraag hoe en op welke wijze cultuurontwikkeling binnen het deelproject cichoreifabriek wordt gerealiseerd. In het programmaboek Symfonie aan de Vecht, onderdeel van de subsidieaanvraag is het als volgt verwoord: "*Prominent onderdeel van het Waterfront is de voormalige cichoreifabriek. De karakteristieke gevel van de cichoreifabriek aan de zijde van de Vecht blijft behouden en wordt gerenoveerd. De cichoreifabriek wordt herontwikkeld ten behoeve van een culturele voorziening, qua uitvoering passend in de kwalitatief hoogwaardige uitstraling van het Waterfront als geheel...*"

De gedachten bij de gemeente gaan uit naar een invulling deels met horeca en deels met een klein theater, waarbij er ook een verband wordt gelegd met de nieuw te realiseren horecafunctie in de te renoveren "Witte Villa".

In het nieuw opgestelde bestemmingsplan is voor het deelproject cichoreifabriek een bestemming maatschappelijke voorzieningen vastgelegd.

Het deelproject cichoreifabriek is op verzoek van de gemeente eind 2011 ondergebracht bij het programma Symfonie aan de Vecht – Waterfront. In eerste instantie met als einddatum 31 december 2015. Op verzoek van de gemeente heeft het college van GS in maart 2013 de looptijd van het project onderdeel Waterfront (inclusief deelproject cichoreifabriek) verlengd tot 31 december 2018. De Witte Villa blijft eigendom van de gemeente en wordt gerenoveerd door de ontwikkelaar. In de raamovereenkomst zijn daarover afspraken vastgelegd.

Scan

De aanwending van de subsidie is relatief vrij. In de aanvraag en in de subsidiebeschikking is niet heel concreet vastgelegd wat onder culturele invulling wordt verstaan. Vastgesteld is dat voldaan is aan de voorwaarden en voorwaardelijk voor de subsidie is dat uitvoering ook daadwerkelijk plaatsvindt.

De subsidie kan op meerdere wijzen worden ingezet om het doel (culturele invulling cichoreifabriek en meerwaarde genereren voor Dalfsen, rondje Vecht) te bereiken. Dat zou kunnen door de uitvoering mede te financieren (maar dat zal dan wel beoordeeld moeten worden in het licht van de contractuele afspraak tussen gemeente en ontwikkelaar). Daarmee is de “culturele invulling/voorziening” niet geborgd. Beter zou het zijn voor de gemeente om de culturele invulling rechtstreeks te borgen door invloed te hebben op de keuze van de culturele exploitant bijvoorbeeld door garant te staan voor de door de ontwikkelaar gevraagde huursom voor een nader te bepalen periode.

De provincie wil zekerheid dat de doelstelling (cultuurontwikkeling tot stand brengen) wordt verwezenlijkt. Als de gemeente in staat is om een deugdelijke onderbouwing te geven van de wijze waarop zij die cultuurontwikkeling met subsidie tot stand brengt, is de provincie in beginsel bereid om positief mee te denken. Er is binnen de subsidievoorwaarden zoals gezegd ook een zekere mate van beleidsvrijheid om tot besteding van de subsidiegelden te komen.

Private ontwikkeling

a.

De gemeente zou een financiële bijdrage kunnen doen in de kosten van renovatie (bijvoorbeeld het opknappen van de historische gevel van het gebouw) om zodoende de verkoop/exploitatie aan/door een culturele instelling financieel mogelijk te maken (indirect).

Als de gemeente het subsidiebedrag rechtstreeks ten goede laat komen aan de ontwikkelaar bestaat er een risico dat dit wordt beoordeeld als ongeoorloofde staatssteun.

Als de gemeente met de ontwikkelaar nadere afspraken wil maken over de culturele invulling (en dus regels wil opleggen met betrekking tot de exploitatie/exploitant/wijze van invulling) dan zou dat door de ontwikkelaar uitgelegd kunnen worden als beperking van zijn mogelijkheden tot “vrije” verkoop van het herontwikkelde pand en zou de ontwikkelaar dat kunnen beschouwen als een vergroting van zijn risico. Daar staat tegenover dat de gemeente – als zij de herontwikkeling mede mogelijk wil maken door subsidie in te zetten en aan het ter beschikking stellen van de subsidie een aantal voorwaarden verbindt (handhaving historische gevel cichoreifabriek, zeggenschap en zekerheid over culturele invulling voor een x-aantal jaren) en de provincie er van kan overtuigen dat op deze wijze de cultuurontwikkeling geborgd wordt binnen de context van de verleende subsidie dan kunnen de beoogde doelstellingen ook met een zogenaamde “private ontwikkeling” worden behaald. Het is dan wel zaak dat de gemeente samen met de ontwikkelaar een nadere invulling van deze afspraken overeenkomt en een en ander vervolgens ter toetsing voorlegt aan de provincie. De provincie heeft ambtelijk aangegeven positief te willen meedenken mits de gemeente op deugdelijke wijze onderbouwt hoe zij cultuurontwikkeling vorm en inhoud wil geven binnen de subsidievoorwaarden.

b.

Afspraak met de ontwikkelaar overeind houden en realisatie afdwingen conform overeenkomst. De subsidie inzetten om het mogelijk te maken dat een culturele instelling voor een langjarige periode huurder/exploitant van (een deel van) het gerenoveerde pand kan worden. Risico daarbij is vooral dat de ontwikkelaar pas tot herontwikkeling/renovatie overgaat als de rest van het plan is gerealiseerd (woningbouw/winkels) en dat wellicht niet kan worden voldaan aan de door de provincie gestelde voorwaarde met betrekking tot realisatie binnen de in de subsidiebeschikking afgesproken tijdstermijn. De provincie hecht er aan dat binnen de overeengekomen periode tot uitvoering wordt gekomen. De gemeente zou – al dan niet met de (gedeeltelijke) inzet van subsidiegelden – tot nadere afspraken met de ontwikkelaar moeten komen over uitvoering van de herontwikkeling van de cichoreifabriek binnen de met de provincie overeengekomen termijn (voor 31 december 2018).

Gemeentelijke (publieke) ontwikkeling

a.

Zelf eigenaar blijven van de cichoreifabriek en de subsidie als dekking voor de renovatie inzetten. De gemeente zal dan wel meer moeten investeren omdat de subsidie niet voor volledige dekking van de benodigde investering zorgt en de kapitaals- en exploitatielasten zijn dan voor rekening van de gemeente. Daarmee is overigens dan nog niet geborgd dat er sprake is van een duurzame culturele invulling. In dit scenario is er op zichzelf geen risico op staatssteun voor de realisatie van de renovatie omdat de gemeente de subsidie voor haar eigen vastgoed aanwendt als dekking en geen marktpartij “steunt”, een en ander conform de door de provincie gestelde voorwaarden. In deze situatie zal de gemeente moeten heronderhandelen met de ontwikkelaar over de voorwaarden waaronder deze afstand wil doen van de aankoop van ondergrond en cichoreifabriek en zal nader overleg moeten plaatsvinden over de uitvoering en de prijsstelling voor de uitvoering door/vanwege de ontwikkelaar. In het uiterste geval dat de gemeente de uitvoering geheel weg haalt bij de ontwikkelaar, zal deze naar verwachting compensatie verlangen op basis van de gesloten overeenkomst en het feit dat de uitvoering niet door hem kan worden gerealiseerd.

b.

Zelf eigenaar blijven en de renovatie uit andere middelen bekostigen om vervolgens de subsidie in te zetten om een duurzame (d.w.z. langjarige) culturele invulling van (een deel van) het te renoveren pand te borgen. Dat zou kunnen door het pand op basis van een lagere waarde dan de commerciële marktwaarde te verhuren met het oog op de gewenste versterking van de culturele identiteit in het gebied. Strikt genomen zou daarbij ook het vraagstuk van ongeoorloofde staatssteun weer de kop op kunnen steken. Er is in de Europese regelgeving ruimte om een uitzondering te maken voor steun aan culturele activiteiten. De Europese Commissie heeft een algemene vrijstellingsverordening voor onder meer ondersteuning van culturele activiteiten in voorbereiding. Er is in Nederland nog nooit een vraag aan de Commissie gesteld omtrent de geoorlooftheid van staatssteun voor culturele activiteiten. De kans dat in deze situatie sprake zou zijn van staatssteun is dan ook relatief klein, maar niet geheel uit te sluiten. In mijn ogen zou de gemeente met deze benadering een beredeneerd risico kunnen nemen dat zij het verdedigbaar acht om hier steun te verlenen om de culturele invulling te borgen en dus geen toestemming vraagt aan de Europese commissie om dat te bevestigen. Wel is het in deze situatie zo dat de gemeente een forse investering in de renovatie voor haar eigen rekening neemt en zelf de exploitatie van het gerenoveerde gebouw voor haar rekening moet nemen, tenzij ze daarover met een externe partij nadere afspraken kan maken. Met het uitvoeren van de renovatie wordt de cultuurontwikkeling mogelijk gemaakt en dit zou kunnen passen binnen de provinciale voorwaarden. Ook in deze situatie zal de gemeente met de ontwikkelaar nieuwe afspraken moeten maken zoals onder het vorige punt beschreven.

Verder zal de gemeente dan zelf een of meerdere exploitanten moeten werven en – zolang zij eigenaar blijft – verantwoordelijk zijn voor exploitatie en exploitatieresultaat. De gemeente heeft als eigenaar wel maximale sturing op de culturele invulling van het pand, maar heeft als eigenaar en investeerder ook alle met realisatie en exploitatie samenhangende risico's. Of er een sluitende business case kan worden opgesteld is in het kader van deze opdracht niet onderzocht.

Afsluiting

De gemeente moet hoe dan ook op korte termijn in overleg met de ontwikkelaar om de mogelijkheden te verkennen om tot nadere afspraken te komen.

Ook als er niets wijzigt in de wijze van herontwikkeling (de ontwikkelaar renoveert de gevel en voert uit voor zijn rekening en risico) is het zaak dat de gemeente zekerheid verkrijgt over het tempo van herontwikkeling (met het oog op de in de subsidiebeschikking opgenomen termijn, uitvoering gereed op 31 december 2018) en over de culturele invulling na herontwikkeling. Op dat punt zijn dan aanvullende afspraken met de ontwikkelaar nodig.

Als er een voorkeur is uitgesproken voor een private ontwikkeling of voor een publieke ontwikkeling, dan moet dit scenario verder worden uitgewerkt en met onderbouwing aan de provincie worden voorgelegd, rekening houdend met de voorwaarden van de IMG-regeling. De gemeente heeft daarbij relatief veel vrijheid om haar doelstelling te verwezenlijken. Het risico dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun is klein bij een volledig gemeentelijke herontwikkeling. Ook bij een private ontwikkeling kan een redentatie worden opgezet die verdedigbaar is binnen de context van de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun, maar als de gemeente absolute zekerheid zou willen

hebben dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun moet zij haar plan/voornemen ter toetsing voorleggen aan de Europese Commissie.