

Rectificatie: Aanwijsbesluit DAEB Stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle

[Deze publicatie betreft een rectificatie omdat de gegevens in de bezwaarclausule niet compleet waren. De oorspronkelijke publicatie is op 4 juni 2025 bekendgemaakt, beschikbaar via [Gemeentebblad 2025, 240865.](#)]

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwolle;

gelet op:

- Artikel 14, artikel 106, tweede lid en artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: "VWEU") en Protocol Nr. 26 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU");
- Vrijstellingsbesluit van de Europese Commissie voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (2012/21/EU, Pb EU 2012, L7) (hierna: "DAEB Vrijstellingsbesluit");
- De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb");
- Artikel 160, eerste lid, onder a van de Gemeentewet.

Overwegende dat:

- Diensten van Algemeen Economisch Belang (hierna: "DAEB") worden genoemd in de artikelen 14 en 106, tweede lid, van het VWEU en Protocol Nr. 26 bij het VEU;
- Staatssteun die wordt verleend onder toepassing van de voorwaarden uit het DAEB Vrijstellingsbesluit met de interne markt verenigbaar is en dus niet bij de Europese Commissie hoeft te worden aangemeld;
- Om gebruik te kunnen maken van de bijzondere positie die een DAEB inneemt binnen de Europese staatssteunregelgeving, een onderneming specifiek met het beheer van een DAEB moet worden belast; De gemeente over een ruime beoordelingsmarge beschikt om een onderneming aan te wijzen die een bijzondere taak als DAEB moet verrichten. De aan te wijzen activiteiten moeten het algemeen belang dienen en het moet gaan om activiteiten die de markt, zonder overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden) had verricht.
- (Regio) Zwolle werkt aan de samenleving van de toekomst. Om sterk richting de toekomst te gaan, moeten we inzetten op noodzakelijke transitie en versterking van bijbehorende innovatieve ecosystemen en clusters. Er zijn namelijk grenzen aan groei en die grenzen worden in sterke mate bepaald door de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, ruimte en menselijk kapitaal. In de kern is de economische opgave van (Regio) Zwolle dat we meer werk moeten doen met minder mensen en dat wat we doen, moet op een duurzamere manier. Dit om brede welvaart na te streven: we ondersteunen bedrijven en sectoren die bijdragen aan duurzaamheid, digitalisering en sociale inclusie. We helpen hen in de transitie van een lineaire naar een circulaire economie en stimuleren productiviteitsgroei met technologie en skills. Daarmee bouwen we aan een toekomstbestendige economie die niet alleen draait om winst, maar ook om welzijn en leefbaarheid. Maar dit gaat niet zonder verandering, transitie.
- Krapte op de arbeidsmarkt maakt het extra uitdagend om de noodzakelijke transitie te realiseren. Het vraagt om een aanpak die inzet op technische en sociale innovatie. Ondernemers moeten vooruitkijken: wat heeft een onderneming morgen en overmorgen nodig? Hoe kan technologie helpen om slimmer te werken, zodat we meer werk kunnen doen met minder inzet van arbeid? Welke werkzaamheden kunnen we automatiseren, zodat we arbeid kunnen inzetten daar waar het nodig is? Welke vaardigheden vragen de banen van de toekomst? Deze vragen liggen op het snijvlak van sociale innovatie – investeren in mensen en vaardigheden- en technische innovatie – o.a. bedrijfsprocessen veranderen.
- Innovatie vraagt om verandervermogen, van bedrijven en mensen. Hierin schuilt een belangrijke uitdaging voor de regio. Uit onderzoek van Rabo Research blijkt dat vier op de tien bedrijven over onvoldoende verandervermogen beschikt om mee te kunnen in de transitie naar een duurzame en inclusieve economie. Onderzoek toont aan dat kleine bedrijven over minder verandervermogen beschikken dan grotere bedrijven. Vooral het kleinere MKB beschikt doorgaans over minder verandervermogen en dat maakt ze kwetsbaar voor transitieproblemen. Binnen (Regio) Zwolle is circa 70% van de ondernemingen een MKB-onderneming, met minder dan negen personeelsleden. Veelal hebben deze ondernemingen niet de omvang om individueel omvangrijke innovatie-afdelingen en vaak dure faciliteiten op te zetten, terwijl ze wel onderhevig zijn aan transitieën waardoor innovatie belangrijk is voor een duurzame toekomst. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van deze ondernemingen vooral bezig zijn om de dagelijkse activiteiten draaiende te houden en minder bezig zijn met veranderingen die zich voordoen in de bedrijfsomgeving. Zij lijken onvoldoende in staat om veranderende marktomstandigheden te herkennen, op waarde te schatten en te vertalen naar benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering. Om op de middellange tot

langere termijn niet voor verrassingen te komen staan, is het voor deze bedrijven noodzakelijk om aan de slag te gaan met hun verandervermogen. De markt pakt dat op dit moment nog onvoldoende zelf op. Het gaat om veranderingen die niet iedere onderneming voor zichzelf van a tot z uitdenkt en uitvoert. Daarom is het van belang dat zij hun handen ineen slaan en daarin worden gestimuleerd en geholpen.

- Binnen Regio Zwolle wordt samengewerkt aan vraagstukken zoals de veranderende arbeidsmarkt of ruimte voor economie. Daarbij gaat het om fysieke ruimte voor economie, maar ook mentale ruimte voor economie. Zo wordt er vanuit Rijksbeleid ingezet op innovatiedistricten, gebieden waar toonaangevende kennisinstellingen en bedrijven zich clusteren en in contact komen met start-ups, business incubators en accelerators. Innovatiedistricten zijn fysiek compact, goed bereikbaar met openbaar vervoer, bieden ruimte aan woningen, kantoren en voorzieningen. De beschreven mix is essentieel vanuit twee basisvoorwaarden voor innovatie; ongeplande contacten tussen experts vanuit verschillende vakgebieden leidt tot innovatie. En een aantrekkelijke omgeving die deze ongeplande ontmoetingen mogelijk maakt en waar naast conceptualiseren ook mogelijkheden zijn om innovaties daadwerkelijk toe te passen. Denk hierbij aan het innovatiedistrict Spoorzone. Gelegen op het tweede spoorknooppunt van Nederland, in een omgeving waarin talentvolle studenten en ambitieuze ondernemers elkaar treffen. Waar partijen samen bouwen aan innovatiehubs. Innovatiehubs zijn fysieke plekken waar bedrijven, onderwijs, onderzoek en overheid samenwerken aan innovaties. Perron038, gestart in 2019, is hier een sprekend voorbeeld van. Binnen de Spoorzone wordt gewerkt aan vier innovatiehubs, op de thema's maakindustrie, creatieve industrie, duurzaam gebouwde omgeving en e-commerce & ict. Het aanbod van de innovatiehubs is vraag-gestuurd en kenmerkt zich door een meervoudige waardecreatie, waarbij crossovers tussen de hubs bijdragen aan unieke oplossingen voor het bedrijfsleven. Innovatiehubs zijn het antwoord op de verandervraagstukken van individuele ondernemingen: binnen een hub wordt gefocust op een sector of een keten, om zo sector specifieke faciliteiten en kennis te organiseren en te delen.
- Het innovatiedistrict Spoorzone is cruciaal voor de economische ontwikkeling van (Regio) Zwolle en het aanjagen van innovaties ten behoeve van economische transitie. Dergelijke innovaties leveren daarmee ook een waardevolle bijdrage aan de bredere welvaart van de Regio Zwolle. In de Regionale Economische Bouwsteen Regio Zwolle is het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle als belangrijk regionaal instrument benoemd om innovatie en verduurzaming van de economie te versnellen en om talent aan de regio te binden (uit de regio zelf en van elders). Het Innovatiedistrict is een samenwerking tussen momenteel vier innovatiehubs en stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle (penvoerende partij).
- De stichting Innovatiedistrict Spoorzone vormt hierbij het fundament als "facilitair manager" en heeft als statutair doel het ontwikkelen van een innovatiedistrict en creatieve broedplaats in de Spoorzone Zwolle. De stichting zal ruimte voor de innovatiehubs creëren en zorgdragen voor het innovatie-ecosysteem en crossovers tussen de innovatiehubs. Meer concreet zal de stichting zich bezighouden met netwerkontwikkeling, kennisdeling en innovatiehub-ontwikkeling. Daartoe zal zij faciliteiten kunnen huren of om niet ter beschikking krijgen, om deze vervolgens in te zetten voor de ontwikkeling van het Innovatiedistrict.
- Een deel van deze activiteiten heeft een economisch karakter, maar er is sprake van marktfalen omdat de ontwikkeling van het Innovatiedistrict zonder overheidssteun niet tot stand komt. De deelnemende bedrijven en instellingen blijken namelijk niet bereid een kostendekkende vergoeding te betalen aan partijen zoals de stichting voor de activiteiten die samenhangen met het realiseren van een Innovatiehub. Als de realisatie van de innovatiehubs wordt overgelaten aan de markt, komen de hubs überhaupt niet tot stand of zullen zij zich laten leiden door commerciële motieven in plaats van de noodzaak om de eerder beschreven uitdagingen en transitie samen aan te gaan. Zonder overheidssteun komt de inhoud van het Innovatiedistrict bovendien niet tot stand, omdat de op de markt beschikbare m2 gevuld zal worden door commerciële partijen anders dan de partijen die faciliterend zijn aan de benodigde samenwerking tussen onderwijs, onderzoek, ondernemers en overheid gericht op de eerder beschreven uitdagingen en transitie, waaronder arbeidsproductiviteit bevordering.
- Het college meent dat private marktpartijen geen (significant) nadeel zullen ondervinden van dit aanwijzingsbesluit.
- Gelet op het voorgaande wordt de realisatie van het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang op basis van het DAEB-vrijstellingsbesluit en wordt de stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle met de uitvoering daarvan belast en is de gemeente bereid om de stichting daarvoor te compenseren in overeenstemming met het DAEB Vrijstellingsbesluit;
- Het college als uitgangspunt hanteert dat overcompensatie moet worden voorkomen en dat de stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle op transparante wijze financiële verantwoording aflegt en de DAEB en overige inkomsten/uitgaven scheidt.

Besluiten:

1. Aan te wijzen als Dienst Algemeen Economisch Belang de realisatie van het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle
De volgende activiteiten worden aangewezen als DAEB:
 - Het realiseren van een innovatie-ecosysteem van innovatiehubs, onder naam Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle;
 - o daartoe het realiseren van innovatiehubs, fysiek gevestigd in het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle;
 - o daartoe realiseren van aan de innovatiehubs aanpalende start-up omgevingen, leven lang leren 'academy's' en cross-sectorale samenwerking;
 - Het uitvoeren van placemaking. Dit zijn activiteiten gericht op het activeren en ontsluiten van het gebied waarbinnen het innovatie-ecosysteem en de innovatiehubs gerealiseerd worden. Denk aan events gericht op aantrekken doelgroepen richting het gebied, het zichtbaar maken van het gebieds-DNA en het organiseren van tijdelijke functies;
 - De uitvoering van business development activiteiten. Dit zijn alle activiteiten gericht op het samenspel tussen onderwijs, onderzoek, ondernemers en overheid om gezamenlijk te komen tot arbeidsproductiviteit bevordering (sociale en technische innovatie). Enerzijds via fysieke vestiging van innovatiehubs, anderzijds via de inzet op start-up omgevingen, leven lang leren academy's, kennisuitwisseling en cross-sectorale samenwerking.
 - Het uitvoeren van Branding activiteiten. Dit zijn alle activiteiten gericht op het bij een breder publiek vanuit een uniforme communicatiestrategie en huisstijl bekend maken wat de scope is van het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle.
 - Het uitvoeren van netwerkontwikkeling (aansluiten en / of afstemmen met regionale en nationale relevante initiatieven)
 - Het uitvoeren van monitoring en rapportering over het effect van de hierboven beschreven activiteiten;
2. **De aard en de duur van de openbare dienstverplichting**
De aard van de openbare dienstverplichting is de realisatie van het Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle. Het bijzondere recht voor uitvoering van deze DAEB wordt aan de stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle toegewezen. De aanwijzing wordt verleend voor een periode van tien jaar; ingaande met terugwerkende kracht van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2034. De looptijd wordt gesteld op tien jaar omdat de economische programmering samenhangt met de integrale gebiedsontwikkeling Spoorzone (programmering in relatie tot beschikbaar vastgoed). De periode van tien jaar is bovendien in overeenstemming met het DAEB-vrijstellingsbesluit (artikel 2 lid 2).
3. **Naam en betrokken grondgebied:**
De stichting Innovatiedistrict Spoorzone Zwolle gevestigd te Zwolle ("de stichting"). De stichting staat ingeschreven in het handelsregister met KvK-nummer 84818557.
De bij dit besluit aangewezen DAEB-activiteiten hebben betrekking op het grondgebied van de gemeente Zwolle.
4. **De parameters voor de berekening.**
De gemeente kan op aanvraag van de stichting een bijdrage verstrekken in de kosten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de DAEB, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt. Conform artikel 5 van het DAEB Vrijstellingsbesluit komt voor vergoeding maximaal in aanmerking het verschil tussen de inkomsten en kosten die de stichting in relatie tot de bij dit Besluit als DAEB aangewezen activiteiten realiseert (dus: de netto kosten).

Deze vergoeding is gebaseerd op de kostentoe rekeningsmethode waarbij de algemeen aanvaarde beginselen van kostprijsadministratie worden gehanteerd. De in aanmerking te nemen kosten omvatten alle kosten die voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden gemaakt als bedoeld in artikel 5, derde lid, DAEB-vrijstellingsbesluit. De in aanmerking komende inkomsten omvatten alle met de DAEB behaalde inkomsten, zoals bedoeld in artikel 5, vierde lid, DAEB-vrijstellingsbesluit. De stichting wordt niet gecompenseerd voor redelijke winst. Subsidie wordt verstrekt door middel van een (periodieke) verleningsbeschikking. De parameters voor de berekening van de subsidie worden conform de hier beschreven methodiek nader uitgewerkt in de verleningsbeschikkingen.

De gemeentelijke subsidie kan lager zijn dan 100% van de netto kosten. Dit besluit maakt het in dat geval mogelijk voor andere overheden om vrijwillig bij te dragen aan de DAEB, zolang de omschrijving van de DAEB daarvoor ruimte biedt en van overcompensatie geen sprake is. Indien andere overheden niet bijdragen aan de DAEB, betekent dit niet dat de subsidie van de gemeente (alsnog) 100% van de netto kosten zal dekken. Ook in dat geval kan de subsidie dus lager zijn dan 100% van de netto kosten.

Om overcompensatie te voorkomen zullen de overige ontvangen bijdragen, alsmede eigen inkomsten, door de stichting als opbrengsten / inkomsten moeten worden opgegeven. De (totale) compensatie voor de DAEB zal in geen geval de drempel van € 15.000.000 per jaar overschrijden zoals vastgelegd in artikel 2, eerste lid, onder a van het DAEB Vrijstellingsbesluit

5. **De regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen:**

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de (financiële) controle en het toezicht op de openbare dienstverplichting. Zij zullen bij aanvang van de uitvoering en gedurende de duur van de openbare dienstverplichting, de financiële verantwoording opvragen.

De stichting is verplicht een gescheiden boekhouding te hanteren, zoals is bepaald in artikel 5, negende lid, DAEB-vrijstellingsbesluit, teneinde het toezicht te vergemakkelijken en om te voldoen aan hetgeen bepaald is in de artikelen 6, 7, 8 en 9 van het DAEB-vrijstellingsbesluit. In het geval uit de jaarlijkse controle blijkt dat er sprake is van overcompensatie kan, in het geval die overcompensatie maximaal 10% bedraagt van de gemiddelde jaarcompensatie, zoals bepaald in artikel 6, tweede lid, DAEB-vrijstellingsbesluit, deze overcompensatie worden overgedragen naar de volgende periode en wordt dit op het compensatiebedrag dat voor die periode initieel zou worden betaald in mindering gebracht.

In het geval er sprake is van overcompensatie van meer dan 10% of als de openbare dienstverplichting eindigt en er sprake blijkt te zijn van overcompensatie, dient deze overcompensatie, zoals is bepaald in artikel 6, tweede lid, DAEB-vrijstellingsbesluit, onverwijld te worden terugbetaald. De parameters ter berekening van de compensatie worden vervolgens voor de toekomst aangepast, zoals bepaald in artikel 6, tweede lid, DAEB-vrijstellingsbesluit.

In de verleningsbeschikking wordt de controle op overcompensatie nader vastgelegd. In de verleningsbeschikking wordt in ieder geval het volgende opgenomen:

- a. Minimaal een maal per jaar en op het einde van de looptijd van de DAEB controleert het college of geen overcompensatie heeft plaatsgevonden;
- b. Het college verplicht de stichting om op verzoek van het college opgave te doen van alle opbrengsten en uitgaven die voortvloeien uit de in dit besluit aangewezen DAEB-activiteiten en overlegt hierbij een accountantsverklaring, om derhalve het college in staat te stellen te controleren of sprake is van overcompensatie;
- c. Het college verplicht de stichting daarnaast om een gescheiden boekhouding te voeren ten aanzien van de bij dit besluit aangewezen DAEB-activiteiten en eventuele private (niet-DAEB) activiteiten;
- d. Indien bij de controle blijkt dat er sprake is van overcompensatie, zal het college deze terugvorderen;
- e. Het college zal de stichting verplichten onverwijld schriftelijk melding te maken bij het college indien zij vaststellen dat er te veel gecompenseerd is voor de verrichte DAEB;
- f. Aan het eind van de looptijd wordt overcompensatie over de totale looptijd teruggevorderd.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 27 mei 2025.

Namens het college,

P. Snijders, burgemeester

D. Emmer, secretaris

Bezwaarclausule

Bent u het niet eens met het besluit van de gemeente Zwolle? Dan kunt u bezwaar maken. Doe dit binnen 6 weken. U kunt ons ook eerst bellen (038-2043868, afdeling PPM). We bespreken dan met u het besluit. Hoe maakt u bezwaar? U kunt bezwaar maken op 2 manieren:

- Digitaal. Kijk op www.zwolle.nl/bezwaarenberoep. Hiervoor heeft u DigiD nodig. U geeft aan waarom u bezwaar maakt.
- Per post. U schrijft een brief. Hierin schrijft u:
 - Uw naam, adres en telefoonnummer.
 - Tegen welk besluit u bezwaar maakt. En waarom.
 - De datum en uw handtekening.

Stuur een kopie van het besluit mee. Stuur uw bezwaar naar:

Gemeente Zwolle Administratie bezwaarschriften Postbus 10007 8000 GA Zwolle

Voor wanneer?

Stuur uw bezwaar binnen 6 weken na de datum van dit besluit naar ons. Alleen dan kunnen we uw bezwaar inhoudelijk behandelen. Hoe verder? Nadat u bezwaar heeft gemaakt, nemen wij contact met u op. We bespreken dan hoe wij uw bezwaar behandelen. Heeft u snel een uitspraak nodig? Zolang wij uw bezwaar behandelen, moet u zich houden aan het besluit. Wilt u dit niet, omdat het besluit bijvoorbeeld grote gevolgen voor u heeft? Dan kunt u een voorlopige voorziening aanvragen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel. Het adres van de rechtbank is Postbus 10067, 8000 GB Zwolle. Met een voorlopige voorziening vraagt u de rechter om tijdelijk een ander besluit te nemen. Dit kan alleen als u op tijd bij de gemeente bezwaar heeft gemaakt. Een voorlopige voorziening aanvragen kost geld. Hiervoor krijgt u een rekening van de rechtbank.