Advies over eigendom, beheer en onderhoud van de Bosbergtoren



Vastgesteld door het  college van B en W  op 14 september 2021

# Inhoud


Inleiding ..... 4

Hoofdstuk 1 Historie ..... 5

Hoofdstuk 2 Huidige financiële situatie ..... 8

2.1 Kosten oprichting Bosbergtoren met toegangspad ..... 8

2.2 Waarde ..... 8

2.2.1 Huidige waarde ..... 8
2.2.2 Huurwaarde ..... 8
2.2.3 Verzekerde waarde ..... 8
2.2.4 WOZ waarde ..... 8
2.2.5 Boekwaarde ..... 9

2.3 Gebouwgebonden kosten ..... 9

2.4 Personele inzet ..... 10

2.5 Jaarlijkse opbrengsten ..... 11

2.6 Resultaat ..... 11

Hoofdstuk 3 De Uitgangspunten ..... 12

3.1 Uitgangspunten gemeenteraad ..... 12

3.2 Uitgangspunten Staatsbosbeheer ..... 12

Hoofdstuk 4 Verkoop ..... 13

4.1 De taxatiewaarde ..... 13

4.2 Kostprijsberekening ..... 13

4.2.1 Afschrijvings- en onderhoudskosten ..... 13
4.2.2 Vermogenskosten ..... 14
4.2.3 Conclusie ..... 14

4.3 Staatsbosbeheer ..... 14

4.4 Wet- en regelgeving ..... 14

4.5 Haalbaarheid ..... 14

4.6 Conclusie ..... 15

Hoofdstuk 5 Verhuur ..... 16

5.1 De huurprijs ..... 16

5.2 Staatsbosbeheer ..... 16

5.3 Wet- en regelgeving ..... 16

5.4 Haalbaarheid ..... 16
5.5 Conclusie ..... 17
Hoofdstuk 6 Aanbesteden bij samenwerking tussen lokale partijen ..... 18
6.1 Inleiding ..... 18
6.2 Draagvlak ..... 18
6.3 Waarom de Coöperatie Appelscha 3.0 als partij? ..... 18
6.4 Aanbesteden ..... 19
6.5 Haalbaarheid ..... 20
6.6 Conclusie ..... 20
Hoofdstuk 7 Conclusie ..... 21
7.1 Algemeen ..... 21
7.2 Samenvatting ..... 21
Bijlage 1 Concept overeenkomst ..... 22
Bijlage 2 Staatssteun ..... 23
Bijlage 3 Mededingingswet ..... 25

## Inleiding

In 2015 is gestart met de bouw van Bosbergtoren die werd mogelijk gemaakt met een subsidie van de provincie. Sinds de realisatie van de Bosbergtoren in 2016 wordt er gesproken over de eigendom en het beheer en onderhoud van de Bosbergtoren. Tot op heden ligt de volledige exploitatie en het beheer en onderhoud nog bij de gemeente.

De gemeenteraad heeft zich uitgesproken over de exploitatie en het beheer en onderhoud van de Bosbergtoren. De gemeenteraad heeft uitgesproken de Bosbergtoren niet in eigen beheer te willen houden. Dit scenario wordt dan ook niet nader uitgewerkt.

In deze notitie worden diverse scenario's uitgewerkt die zien op de exploitatie en het beheer van de Bosbergtoren (en de omgeving)

### *Probleemstelling*

Het beheer en de exploitatie van de Bosbergtoren ligt nog steeds bij de gemeente en vraagt veel inzet van het ambtelijk apparaat dat daarop niet is ingericht.

### *Opdracht*

Het college van de gemeente Ooststellingwerf wil een uitgewerkt advies over de mogelijkheden van exploitatie en beheer van de Bosbergtoren, waarbij gestreefd wordt naar een minder negatief resultaat. Het college zal de raad een keuze voorleggen.

### *Doelstelling*

Het beheer en de exploitatie van de Bosbergtoren door de gemeente te beëindigen door verkoop, verhuur of een samenwerkingsvorm, waarbij

1. de toegankelijkheid van de Bosbergtoren in de breedste zin (waaronder toegang voor minder validen) gewaarborgd is;
2. de continuïteit van beheer en exploitatie gewaarborgd is;
3. de unieke toeristische voorziening met uitkijkfunctie met een lokale historische waarde wordt behouden;
4. de Bosbergtoren in lokaal eigendom blijft.

### *Scenario's*

Om de doelstelling te bereiken worden in dit advies de volgende drie scenario's uitgewerkt.

Verkoop aan derden;
Verhuur aan derden;
Samenwerking in de exploitatie en het onderhoud van Bosbergtoren en Bosbergpad.

## Hoofdstuk 1 Historie

De Bosberg is gelegen in één van de oudste bossen van Friesland. Het gebied is van grote landschappelijke waarde.

Voorheen stond op bijna dezelfde locatie de uitkijktoren “De Belvedère”. Deze toren op het hoogste punt van Friesland, 42,90 meter boven N.A.P., bood uitzicht over het Nationaal Park. De toren werd vanaf 3 juli 2006 door de Historische Vereniging Appelscha gehuurd van Staatsbosbeheer. In 2016 (exacte datum ontbreekt op de overeenkomst) is een indeplaatsstellingsovereenkomst gesloten. Hierbij trad de gemeente Ooststellingwerf in de plaats van de Historische Vereniging Appelscha.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincie Fryslân, de gemeente Ooststellingwerf, Staatsbosbeheer en het Nationaal Park Drents-Friese Wold hebben in oktober 2008 de Bestuursovereenkomst Ontwikkelagenda Appelscha en omgeving ondertekend. In deze bestuursovereenkomst zijn elf maatregelen voor recreatie en natuur opgenomen. Het doel van het opstellen van de ontwikkelagenda is het geven van nieuwe impulsen aan de recreatie en natuur. De aanleiding hiervoor is enerzijds de impuls die de gemeente Ooststellingwerf aan het toerisme en de recreatie in Appelscha wil geven. Anderzijds zijn er diverse plannen om verstoring, verdroging en verzuring in het Nationaal Park Drents-Friese Wold aan te pakken en om nieuwe natuur te realiseren. Bij zowel recreatie als natuur waren knelpunten aanwezig die deze plannen bemoeilijkten. De partijen hebben oplossingen gevonden voor deze knelpunten en hebben een gezamenlijke integrale visie voor het gebied opgesteld. De recreatieve maatregelen zoals versterking van de Boerestreek, de ontwikkeling van de verblijfsrecreatie en nieuwe ontwikkelingen in het Bosberg-gebied moeten een economische impuls geven aan het gebied.

De uitgangspunten in de bestuursovereenkomst zijn ook terug te vinden in de gemeentelijke structuurvisie “Ooststellingwerf 2010-2020-2030 De grenzeloze toekomst” (vastgesteld op 15 september 2009). De gemeente Ooststellingwerf staat voor een grenzeloze samenwerking waarbij ingezet wordt op duurzaamheid. Samenwerking met:
- de burgers, de Plaatselijke Belangen en maatschappelijke organisaties;
- ondernemers in de landbouw, recreatie en het midden- en kleinbedrijf; en
- de drie noordelijke provincies, de zes buurgemeenten en het Wetterskip;
met als doel het inzetten op duurzame energie, duurzame landbouw en duurzaam ondernemen en duurzame recreatie.

Op 3 september 2011 heeft de gemeente overlegd met Staatsbosbeheer en de provincie Friesland over de herontwikkeling Boerestreek/Bosberg. De bestuursovereenkomst, de structuurvisie en de overleggen met de provincie Friesland en Staatsbosbeheer hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het uiteindelijk op 17 september 2013 vastgestelde bestemmingsplan “Bosberg”.

Voor de uitvoering van het Masterplan Appelscha had de provincie Friesland een subsidie verstrekt in het kader van de Quick Wins streekagenda. Enkele onderdelen konden echter niet worden uitgevoerd. Om de subsidie te behouden is een verzoek tot wijziging ingediend. Onderdeel van deze wijziging betrof de vervanging van de uitkijktoren op de Bosberg. Op 1 december 2015 (bekend

gemaakt op 18 december 2015) besloot de provincie het verzoek om wijziging te accepteren. Hierdoor kwam voor de bouw van de Bosbergtoren € 500.000,00 beschikbaar.

Omdat het geld voor de bouw van de Bosbergtoren beschikbaar kwam door een wijziging van de subsidiebeschikking met een tijdslimiet moest voortvarend te werk worden gegaan. Aanbestedingsprocedures moesten worden gestart. Er was geen tijd te verliezen om op tijd te kunnen voldoen aan de voorwaarden gesteld in de subsidiebeschikking. Destijds is te weinig aandacht besteed aan het beheer en onderhoud na de realisatie van de uitkijktoren.

Het ontwerp van de uitkijktoren van 33 meter hoog geplaatst op een 20 meter hoge stuifduin is geïnspireerd op een reusachtige dennenstam. De toren krijgt de naam “Bosbergtoren” en wordt op 14 oktober 2016 voor bezoekers opengesteld.

Op 20 december 2016 deelt het college aan de raad mee dat de gemeente vooralsnog het beheer en de exploitatie van de Bosbergtoren op zich neemt. Het is de bedoeling is om beheer en exploitatie van de toren over te dragen aan de op te richten stichting/coöperatie in Appelscha. De groep Regio Appelscha 3.0 werkt hiervoor een businesscase uit.

Vervolgens deelt het college de raad mee dat met de afdeling beheer en onderhoud afspraken zijn gemaakt, zo ook met leveranciers. Jaarlijks worden de externe onderdelen gecontroleerd (lift heeft een onderhoudscontract, op de tourniquet is een service/noodabonnement). Ook wordt er jaarlijks toezicht gehouden op de toestand van het gebouw (check op trapleuningen, hekwerken e.d.), vergelijkbaar met speeltoestellen, bruggen e.d.

De huurovereenkomst met Staatsbosbeheer voor de uitkijktoren “De Belvedère” kon niet meer nageleefd worden. Er was immers een volledig nieuwe toren gebouwd. Dat was dan ook de reden dat er met Staatsbosbeheer op 15 november 2018 met terugwerkende kracht (1 maart 2016) voor de uitkijktoren met toegangspad een erfpachtovereenkomst is gesloten. De erfpachtovereenkomst eindigt op 28 februari 2046. Tevens is een recht van opstal gevestigd voor de uitkijktoren het toegangspad en het Bosbergpad (wandel- en rolstoelroute).

In de overeenkomst met Staatsbosbeheer is geregeld dat als erfpachtcanon een vergoeding van € 1,00 per jaar verschuldigd is. Dit bedrag wordt jaarlijks vermeerderd met een marktrentepercentage + 1%. Dit bedrag wordt tienjaarlijks worden herzien. In de overeenkomst is opgenomen dat de vergoeding laag is omdat de gemeente voor eigen risico en eigen kosten de opstallen (toren en toegangspad) realiseert. Indien de bestemming of het gebruik wijzigt waardoor een aanzienlijk hoger rendement wordt gerealiseerd, zal Staatsbosbeheer de canon wijzigen.

Op 8 juni 2018 is een coöperatie opgericht die onder andere het exploiteren van de Bosbergtoren in haar Businessplan heeft opgenomen.

In 2020 krijgt ook de exploitatie van de Bosbergtoren te maken met de Coronamaatregelen. De openingstijden van de Bosbergtoren worden beperkt evenals het aantal bezoekers.

Tot op heden exploiteert en beheert de gemeente de Bosbergtoren. Het exploiteren van een toeristisch object behoort niet tot de kerntaken van een gemeente. Op basis van de gemeentelijke begroting/jaarrekening is sprake van een exploitatie overschot. Er is echter (nog) geen budget gereserveerd voor groot onderhoud, de vergoeding ten behoeve van de afdeling Openbare ruimte

voor haar diensten is te laag en voor de inzet van de rest van de ambtelijke organisatie wordt geen vergoeding gerekend. Indien rekening wordt gehouden met voorgaande zaken is sprake van een aanzienlijk exploitatietekort.

Inmiddels is de Bosbergtoren al enkele jaren opengesteld voor publiek. Toch is nog geen enkel jaar aan te merken als representatief. In 2017 kreeg de Bosbergtoren bij de opening enorme media aandacht. In het tweede jaar werden problemen ervaren met de invoering van het online ticketsysteem bij diverse ondernemers, in 2019 waren er problemen met het online verkoopsysteem waardoor online kaartverkoop niet kon plaatsvinden en werden problemen ervaren met de lift en het jaar 2020 stond in het teken van het Coronavirus. Deze notitie gaat dan ook uit van aannames.

In deze notitie wordt gesproken over Gegadigde. Dit kan een Vereniging, Stichting, Coöperatie of commerciële partij zijn die geïnteresseerd is in de exploitatie van de Bosbergtoren.

# Hoofdstuk 2 Huidige financiële situatie

## 2.1 Kosten oprichting Bosbergtoren met toegangspad

De bouwkosten voor de nieuwbouw van de Bosbergtoren waren destijds begroot op € 500.000. De werkelijke bouwkosten waren € 883.000,00 exclusief projectleiding. De hogere kosten hangen samen met niet geplande werkzaamheden onder meer door het opschuiven van de Bosbergtoren vanwege een eik en het aanpassen/verbeteren van de omgeving. De bouwkosten zijn voor € 471.000,00 gefinancierd uit subsidie van de provincie en voor het restant uit de N381 gelden. Onder de omschrijving combinatie bouw en omgeving wordt verstaan de kosten van ontwerp, voorbereiding en toezicht. Deze kosten zijn niet specifiek toe te rekenen aan de omgeving of het bouwwerk de Bosbergtoren.

**Tabel 1**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Aanneemsom bosbergtoren | | | € | 450.000 |
| totaal meerwerk | | | € | 218.357 |
| Ingreep in omgeving toren | € | 89.993 | | |
| combinatie bouw en omgeving | € | 124.721 | | |
| totale kosten omgeving | | | € | 214.714 |
| totale oprichtingskosten | | | € | 883.071 |

## 2.2 Waarde

### *2.2.1 Huidige waarde*

*Marktwaarde* [1]

Op 8 april 2021 is de Bosbergtoren getaxeerd.
De marktwaarde betreft € 175.000,00 exclusief kosten koper.

### *2.2.2 Huurwaarde*

Op 8 april 2021 is de Bosbergtoren getaxeerd.
De marktconforme huurwaarde bedraagt € 12.000,00.
In deze notitie gaan we uit van de kostprijs als huurprijs. Deze zal liggen rond € 40.000,00. Dit is inclusief reserveringen en exclusief de onvoorziene kosten. Er wordt gerekend met de kostprijs omdat de Mededingingswet voorschrift dat minimaal de kostprijs in rekening gebracht moet worden.

### *2.2.3 Verzekerde waarde*

Het bedrag waarvoor het gebouw is verzekerd (herbouwwaarde) bedraagt
€ 859.164,00 Dit is het bedrag van de herbouwwaarde minus de aankoopwaarde van de grond.

### *2.2.4 WOZ waarde*

Per 1 januari 2020 (peildatum) was de WOZ-waarde van het object € 308.000,00
De WOZ-waarde is niet gebaseerd op de waarde in het economisch verkeer, maar op basis van gecorrigeerde vervangingswaarde. Het gaat hierbij om een technische berekening, te weten de actuele bouwkosten die gemaakt zouden moeten worden om het gebouw te vervangen, waarbij waar nodig correcties worden gemaakt voor veroudering en slijtage en mindere functionaliteit.

[1] Taxatierapport Van de Loosdrecht RBM B.V.

### *2.2.5 Boekwaarde*

De boekwaarde is de waarde waarvoor de Bosbergtoren zonder toegangspad op de balans staat. Deze bedraagt € 0,00. De kosten van de bouw waren immers zoals hierboven vermeld volledig gedekt door de subsidie van de provincie Fryslân en de N381 gelden.

## 2.3 Gebouwgebonden kosten

Onder gebouwgebonden kosten wordt verstaan alle kosten die gemaakt worden om de Bosbergtoren operationeel te hebben en te houden. In de onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van posten en kosten waarmee gerekend is.

**Tabel 2**

| omschrijving | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Energie | € 1.271,51 | € 5.633,67 | € 4.120,93 | € 3.085,27 |
| Publieke heffingen | € 260,85 | € 260,00 | € 528,00 | € 973,14 |
| Overige goederen en diensten | € 14.691,01 | € 15.373,65 | € 7.394,37 | € 7.302,74 |
| Onderhoud onroerende zaken | € 0,00 | € 562,00 | € 4.700,00 | € 5.044,72 |
| Schoonmaakkosten | € 10.000,00 | € 10.000,00 | € 10.000,00 | € 10.000,00 |
| Telefoonkosten | € 105,00 | € 350,00 | € 475,00 | € 585,00 |
| Verzekeringen | € 409,08 | € 417,97 | € 470,68 | € 708,76 |
| totaal | € 26.737,45 | € 32.597,29 | € 27.688,98 | **€ 27.699,63** |
| kosten medewerkers binnendienst (0,6 fte) | | | | € 77.867,78 |
| kosten medewerkers buitendienst (0,23 fte) | | | | € 20.533,33 |
| totale jaarlijkse kosten | | | | **€ 126.100,74** |

Onder “overige goederen en diensten” vallen onder andere communicatie, promotie, storingen en onderhoud. In de bovenstaande tabel worden de werkelijke jaarlijks betaalde gebouwgebonden kosten weergegeven. Onder “Publieke heffingen” zijn onder andere de Onroerend zaakbelasting en de Waterschapsbelasting. Het verschil van 2017 tot en met 2020 wordt verklaard doordat in de jaren 2017 en 2018 voor wat betreft de publieke heffingen uitsluitend gerekend is met het WOZ-gebruikersdeel. In 2019 kwam daarbij ook het eigenaarsdeel en in 2020 is ook de waterschapsbelasting meegenomen.

De gebouwgebonden kosten zullen op grond van ervaringscijfers rond € 27.000,00 liggen. Hierin ontbreekt de post “reserveringen voor groot onderhoud” en de post “onvoorzien”.

In de onderstaande tabel wordt duidelijk met welke posten rekening gehouden moet worden voor wat betreft de reserveringen. In de cyclus is bijvoorbeeld te zien dat het glas van de balkons elke 5 jaar moeten worden vervangen, de tourniquet moet worden vervangen na 40 jaar, dat de lift vraagt om renovatie na 15 jaar en om vervanging 25 jaar.

De eerste vier jaar zijn geen reserveringen gedaan. De reserveringen voor de balkons, de renovatie en vervanging van de lift en de vervanging van de tourniquet et cetera, worden verrekend met de nog lopende periode. Dit vraagt om een totale minimale reservering van € 13.335,00 per jaar.

**Tabel 3**[2]

| Omschrijving | Cyclus jaar | Normkosten |
|---|---|---|
| **Gevels** | | |
| Vervanging glas balkons | 5 | € 12.500 |
| Inspectie valbeveiligingen balkons | 3 | € 500 |
| **Tourniquet** | | |
| Vervanging toegang tourniquet | 20 | € 40.000 |
| **Elektrische installaties** | | |
| Vervanging groepenkasten laagspanning | 15 | € 20.000 |
| NEN 3140 keuring | 3 | € 450 |
| Vervanging batterij | 3 | € 1.500 |
| **Transport installaties** | | |
| Renovatie lift | 15 | € 17.500 |
| Vervanging lift | 25 | € 45.000 |

In de bovenstaande tabellen ontbreekt een post “onvoorzien”. Doorgaans wordt gewerkt met een bedrag van € 10.000,00 onvoorziene kosten. Hierbij moet gedacht worden aan een storing in het ticketsysteem, de lift of waterschade (bijvoorbeeld uitspoeling die hersteld moet worden, et cetera). U wordt geadviseerd om rekening met deze post te houden.

Kortom bedragen de gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten € 27.000,00 + € 13.335,00 = € 40.335,00 afgerond op € 40.000,00. Dit is exclusief onvoorziene kosten.

## 2.4 Personele inzet

Voor de jaren na de openstelling zijn jaarlijks de volgende ambtelijke uren gemaakt:

**Tabel 4**

| Structureel | uren per week | fte | productiviteit per fte | kosten per uur | totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Binnendienst | 21,25 | 0,604563492 | 1400 | € 92,00 | € 77.867,78 |
| Buitendienst | 8,25 | 0,229166667 | 1400 | € 64,00 | € 20.533,33 |

Evenals bij andere unieke bouwwerken en attracties heeft ook de Bosbergtoren te maken gehad met kinderziektes, vooral voor wat betreft de toegang. Dit heeft gevraagd en vraagt nog om veel inzet van binnendienstmedewerkers.
Zo heeft de Bosbergtoren te kampen gehad met een defect in het ticketsysteem en problemen met de lift. Daarnaast hebben ook de maatregelen ter bestrijding van het Coronavirus de afgelopen twee seizoenen veel personele inzet gevraagd. Door het Coronavirus werden vele uren besteed aan communicatie over de beperkte openstelling en de controle op de beperkte toegang waarbij 1.5 meter afstand in acht genomen kon worden.
Naast de inzet van medewerkers voor wat betreft het treffen van Coronamaatregelen en de kinderziektes (storingen), moet ook gedacht worden aan de inzet van medewerkers op de afhandeling van klachten en meldingen. Alles met elkaar heeft dit geleid tot extra inzet (uren) van medewerkers, maar ook op het verleggen van prioriteiten. De werkzaamheden die in het teken stonden van het operationeel houden van de Bosbergtoren zijn ten koste gegaan van reguliere werkzaamheden.

[2] De bedragen zijn gebaseerd op het prijspeil 2020.

## 2.5 Jaarlijkse opbrengsten

Zoals al eerder vermeld zijn de bezoekersaantallen niet representatief de toekomst. In 2018 waren er wat problemen bij de invoering van het ticketsysteem bij ondernemers en in 2019 zorgde het online verkoopsysteem voor problemen. Hierdoor was het op momenten onmogelijk om online een ticket te kopen. In het jaar 2020 was er sprake van Corona-maatregelen die het aantal bezoekers aan de Bosbergtoren beperkte.

**Tabel 5**

| jaar | bruto omzet |
|---|---|
| 2017 | € 40.323,75 |
| 2018 | € 32.158,12 |
| 2019 | € 33.953,18 |
| 2020 | € 25.140,56 |

## 2.6 Resultaat

Het moge duidelijk zijn dat de opbrengsten niet in verhouding staan met de met de jaarlijkse exploitatiekosten van € 40.000,00, waarbij geen rekening is gehouden met onvoorzien kosten en de inzet van ambtelijke uren. Tevens is duidelijk geworden dat niet alle kosten die gemaakt zijn in het kader van de Bosbergtoren juist zijn geboekt. De begroting laat een opbrengst zien in plaats van een te kort. Dit heeft mede te maken met het ontbreken van een reservering van groot onderhoud, de onvoorziene kosten en de kosten van de ambtelijke inzet.

# Hoofdstuk 3 De Uitgangspunten

## 3.1 Uitgangspunten gemeenteraad

Op 13 april 2021 heeft een thema-bijeenkomst voor de gemeenteraad van Ooststellingwerf plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de uitgangspunten die in acht genomen moeten worden bij de uitwerking van de scenario's betreffende de exploitatie van de Bosbergtoren en eventueel het Bosbergpad. Deze uitgangspunten zijn gevonden in de diverse beschikbare stukken. Hierin zijn enkele wijzigingen aangebracht. Dit heeft geresulteerd in de volgende uitgangspunten:

1. Het vergroten van vitaliteit, leefbaarheid, uitstraling en attractiviteit van de regio;
2. Het bevorderen van toerisme;
3. Een economische impuls.

Daarnaast zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

a. De uitkijkfunctie moet ongehinderd behouden blijven;
b. De Bosbergtoren moet een unieke toeristische voorziening blijven met een lokale historische waarde, waarbij het lokaal eigenaarschap van de Bosbergtoren moet worden gewaarborgd;
c. De toegankelijkheid moet zowel letterlijk als figuurlijk gewaarborgd zijn;
d. De continuïteit van beheer en exploitatie moet gewaarborgd zijn.

## 3.2 Uitgangspunten Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is een belangrijke factor in de exploitatie van de Bosbergtoren. Zij zijn immers eigenaar van de grond. Een wijziging in de exploitatie vraagt om overleg met Staatsbosbeheer. Dat is dan ook de reden dat er contact gezocht is met Staatsbosbeheer. Zij zijn al in een vroeg stadium betrokken bij het onderzoek naar de exploitatie van de Bosbergtoren.

Staatsbosbeheer geeft in haar email aan dat zij kennis heeft genomen van het gegeven dat de gemeente Ooststellingwerf onderzoek doet naar een andere manier van exploitatie van de bosbergtoren dan eind 2018 tussen gemeente Ooststellingwerf en Staatsbosbeheer middels een erfpacht- en opstalovereenkomst (9430/143122/151689) is overeengekomen.

Staatsbosbeheer hecht er belang aan te benadrukken dat de doelstellingen, welke expliciet benoemd zijn in voornoemde overeenkomst, gewaarborgd zijn en blijven.

Een exploitatie middels een plaatselijke coöperatie, waarbij meerder partijen gezamenlijk en met vereende krachten duurzaam samenwerken ten behoeve van de instandhouding van de recreatieve, landschappelijke en cultuurhistorische waarden op en rond de Bosberg, biedt hiertoe wat Staatsbosbeheer betreft kansen.

Een exploitatievorm waarbij deze vorm van samenwerking gemist wordt, geniet wat Staatsbosbeheer niet de voorkeur en kan naar mening van Staatsbosbeheer kwetsbaar(der) zijn als gekeken wordt naar het toekomstperspectief zoals Staatsbosbeheer dat graag zou zien voor voornoemd gebied en de Bosbergtoren. Samengevat geeft Staatsbosbeheer aan dat als de gemeente Ooststellingwerf een andere vorm van exploitatie van de Bosbergtoren wenst, alle energie en ruimte wat Staatsbosbeheer betreft zou moeten gaan naar de samenwerkingsvariant middels een plaatselijke coöperatie.

# Hoofdstuk 4 Verkoop

## 4.1 De taxatiewaarde

De taxatiewaarde van de Bosbergtoren wordt mede bepaald door de volgende factoren:
Een mogelijke verkoop ziet uitsluitend op een bouwwerk. De ondergrond behoort immers toe aan Staatsbosbeheer. De koper is daarmee afhankelijk van Staatsbosbeheer voor de erfpacht en het recht van opstal.
Daarnaast zijn de gebruiksmogelijkheden beperkt door de kaders die het bestemmingsplan er aan stelt, te weten: Natuur en archeologie (voorzien van een nadere bouw- en functieaanduiding dagrecreatie en uitkijktoren). Een wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de Bosbergtoren en haar omgeving vraagt om afstemming met de gemeenteraad en Staatsbosbeheer.

## 4.2 Kostprijsberekening

Op grond van de Mededingingswet moet de uiteindelijke vraagprijs van de Bosbergtoren ten minste de integrale kosten omvatten. Uitgangspunt bij het doorrekenen van de integrale kosten is het consistente gebruik van bedrijfseconomische principes. Het is aan de gemeente om desgevraagd aan te kunnen tonen dat aan deze eisen zijn voldaan. De gemeente dient daarom de integrale kosten zo in te richten dat zij dit kan aantonen. Doorgaans wordt daarbij met de boekwaarde gerekend. In het geval van de Bosbergtoren is er geen sprake van een boekwaarde.

Ondanks het niet toekennen van een boekwaarde vertegenwoordigt de Bosbergtoren uiteraard wel een waarde, zoals ook blijkt uit de taxatie. De Handreiking Wet Markt en Overheid benadrukt dat er geen vaste manier is om integraal de kosten door te rekenen. Het is dus aan de gemeente om te bepalen hoe de kosten worden doorberekend. Het toekennen van een taxatiewaarde en de doorberekening ervan in een kostprijs (tarief) is, samen met de toerekening van eventuele andere kostenposten zoals onderhoudskosten in de brede zin van het woord, een manier waarmee invulling kan worden gegeven aan het wettelijke begrip ‘integrale kosten’.

Voor de berekening van de integrale kosten moet in ieder geval gerekend worden met de afschrijvings- en onderhoudskosten en de vermogenskosten.

### *4.2.1 Afschrijvings- en onderhoudskosten*

Afschrijvings- en onderhoudskosten zijn vaak minder ‘zichtbare’ kosten van activa. Deze kostencomponent neemt retrospectieve en prospectieve lasten in aanmerking die voortkomen uit eerdere of toekomstige investeringsuitgaven die zijn toe te rekenen aan de activa. Deze lasten zijn toe te rekenen aan de jaren waarin de activa in kwestie gebruikt (zullen) worden. Prospectieve kosten zijn te rekenen vanaf het moment van overdacht of ingebruikname.

De Handreiking Wet Markt en Overheid zet de regels uiteen die zijn opgenomen in de Wet M&O, het Besluit M&O en de bijbehorende bijlage. De Handreiking (blz. 33) stelt dat:
*“Bij deze kostencomponent hebben de uitgaven vaak al veel eerder plaatsgevonden en de bepaling van de afschrijvingskosten vergt een bepaalde inschatting van de levensduur en waardevermindering van activa. […] Binnen deze kosten vallen ook de kosten voor onderhoud, deze houden namelijk direct verband met het verlengen van de levensduur van bijvoorbeeld een machine, en daarmee met de afschrijvingen op ditzelfde apparaat, maar hebben een indirect verband met de economische activiteit.”*

Voor wat betreft de Bosbergtoren is er nagenoeg geen sprake van retrospectieve kosten, doordat deze met provinciale subsidies is gefinancierd. Dit neemt de mogelijkheid voor het bestaan van prospectieve kosten niet weg. Te denken is aan de onderhouds- en schoonmaakkosten.

### *4.2.2 Vermogenskosten*

Ook vermogenskosten betreffen minder 'zichtbare' kosten van activa. Hierover stelt de Handreiking dat zonder (eigen) vermogen het uitoefenen van een economische activiteit niet mogelijk is waardoor de kosten daarvoor doorgerekend moeten worden. Hierbij dient uitgegaan te worden van de gewogen gemiddelde kosten van het vermogen. Veelal kan de gemeente de omslagrente hanteren bij de berekening van deze kosten.

Het feit dat de boekwaarde van de uitkijktoren nul bedraagt en dat er daardoor geen afschrijvingen plaatsvinden betekent niet dat er op grond van de Mededingingswet geen sprake is van vermogenskosten.
De ACM heeft in haar uitspraak[3] geoordeeld "dat het feit dat de gemeente grond al in bezit had en er geen boekwaarde aan was toegekend niet afdoet aan het feit dat de gemeente bij de vaststelling van de integrale kosten in het kader van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet ook de kosten van eigen vermogen voor dit stuk grond bij de vermogenskostenberekening in aanmerking moet nemen." Ook in eerdere besluiten is de ACM tot deze conclusie gekomen (zie voetnoot 46 van het besluit).
Gelet op deze uitspraak kunnen de vermogenskosten berekend worden aan de hand van de omslagrente die de gemeente hanteert.

### *4.2.3 Conclusie*

Het moge duidelijk zijn dat de kostprijs boven de marktconforme verkoopprijs zal stijgen. Uitgangspunt bij de berekening zijn immers de oprichtingskosten. Met alleen al de doorberekening van de omslagrente ligt de kostprijs boven de taxatiewaarde.

## 4.3 Staatsbosbeheer

Gelet op paragraaf 3.2 geniet het zeker niet de voorkeur van Staatsbosbeheer om de Bosbergtoren aan een commerciële partij te verkopen. Een koper is dan ook afhankelijk van de bereidheid van Staatsbosbeheer om een pacht- en opstalovereenkomst te sluiten. Staatsbosbeheer zal ook andere tarieven hanteren bij een commerciële exploitatie. Uit e-mailcorrespondentie tussen de gemeente en Staatsbosbeheer wordt de mogelijkheid van een commerciëlere exploitatie niet zondermeer uitgesloten, maar het verdient zeker niet de voorkeur.

## 4.4 Wet- en regelgeving

Van een strijdigheid met het verbod op staatsteun lijkt bij de verkoop van de Bosbergtoren geen sprake te zijn. Een strijdigheid met de Mededingingswet (Wet markt en Overheid) kan zich voordoen indien de Bosbergtoren verkocht wordt voor een prijs lager dan de in paragraaf 4.2.3 genoemde kostprijs. De Mededingingswet schrijft immers voor dat minimaal de kostprijs als verkoopprijs ontvangen moet worden.

Daarnaast wordt de gemeente ook in het privaatrecht gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (artikel 3:14 Burgerlijk wetboek). De gemeente dient zorgvuldig belangen af te wegen voorafgaand aan de verkoop van de Bosbergtoren. Er kunnen zich meerdere partijen interesseren voor de aankoop. De belangstelling heeft uiteraard te maken met de hoogte van de verkoopprijs. Indien de verkoopprijs zodanig is dat een redelijk verdienmodel haalbaar is, zal daarmee de belangstelling toenemen.

## 4.5 Haalbaarheid

De wijze waarop de exploitatie van de Bosbergtoren op dit moment plaatsvindt kan natuurlijk beter.
Het vraagt om extra aandacht en promotie. Dit is echter niet een taak van een overheid, zij is immers niet gespecialiseerd in marketing. Een commerciële partij of een op toerisme gerichte organisatie kent over het algemeen de juiste marketingtools en zal meer bezoekers trekken. Toch ligt het niet in de lijn der verwachting dat de opbrengsten uit de exploitatie zodanig exceptioneel zullen gaan stijgen

[3] ACM/UIT/546416 Zaaknummer : ACM/20/039905 Datum : 14 december 2020

dat een aantrekkelijk verdienmodel ontstaat bij een verkoopprijs van € 175.000,00. Ook de taxateur kwalificeert in zijn taxatierapport dat de verkoopbaarheid van de Bosbergtoren als matig vanwege een beperkt verdienmodel.
Tevens vermeldt de taxateur in zijn rapport dat potentiele kopers voor de Bosbergtoren gezocht moeten worden in recreatieondernemers uit de omgeving.

Eén ondernemer heeft zich na het bespreken van de scenario's in de Commissie ruimte bij de gemeente gemeld. Hij gaf in eerste instantie aan interesse te hebben de aankoop, huur of exploitatie. Met deze ondernemer is gesproken. Uiteindelijk zijn de opties met de ondernemer niet nader besproken en uitgewerkt.

Indien de raad de voorkeur uitspreekt aan verkoop, wordt geadviseerd om vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel de Bosbergtoren bij inschrijving op de markt te brengen, waarbij de beperkingen (uitgangspunten omzetten in voorwaarden) duidelijk bekend gemaakt worden. Waaronder het aantoonbaar vergroten van vitaliteit, leefbaarheid, uitstraling en attractiviteit van de regio, het aantoonbaar bevorderen van toerisme; en het geven van een economische impuls.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met dat Staatsbosbeheer. Is zij bereid om een pachtovereenkomst en een recht van opstal te vestigen met een particuliere (plaatselijke) ondernemer. Zij heeft in een e-mail aangegeven de voorkeur uit te spreken over een samenwerking met de Coöperatie die op haar beurt met lokale ondernemers en verenigingen en stichtingen gaat samenwerken.

### 4.6 Conclusie

Indien de Bosbergtoren verkocht wordt voor de getaxeerde waarde (daarmee de marktwaarde) en daarmee onder de kostprijs, zal de gemeenteraad moeten aantonen dat er sprake is van het dienen van een algemeen belang. Zij dient dit te motiveren in een zogenoemd "algemeen belang besluit".
Van de raad wordt onder andere gevraagd om te motiveren waarom zij van mening is dat het gaat om een algemeen belang en waarom de verkoop niet tegen de integrale kostprijs kan plaatsvinden.
Een verwijzing naar een taxatierapport is daarbij niet voldoende.
Ook is de koper afhankelijk van de bereidheid van Staatsbosbeheer om een pacht- en opstalovereenkomst te sluiten. Die lijkt op dit moment niet groot.

# Hoofdstuk 5 Verhuur

## 5.1 De huurprijs

De marktconforme huurprijs bedraagt € 12.000,00. Deze ligt ver beneden de kostprijs.
Op grond van de Mededingingswet mag de huurprijs niet lager liggen dan de kostprijs. In dit geval moet de huurprijs minimaal € 40.000,00 per jaar bedragen. Hierbij wordt opgemerkt dat er bij deze berekening geen rekening is gehouden de vermogenskosten (de boekwaarde was immers € 0,00).

## 5.2 Staatsbosbeheer

Gelet op paragraaf 3.2 geniet het zeker niet de voorkeur van Staatsbosbeheer om de Bosbergtoren aan een commerciële partij te verhuren. Een huurder is dan ook afhankelijk van de bereidheid van Staatsbosbeheer om een pacht- en opstalovereenkomst te sluiten. Staatsbosbeheer zal ook andere tarieven hanteren bij een commerciële exploitatie. Uit e-mailcorrespondentie tussen de gemeente en Staatsbosbeheer wordt de mogelijkheid van een commerciëlere exploitatie niet zondermeer uitgesloten, maar het verdient zeker niet de voorkeur.

## 5.3 Wet- en regelgeving

Van een strijdigheid met het verbod op staatsteun lijkt bij de verhuur van de Bosbergtoren geen sprake te zijn. Een strijdigheid met de Mededingingswet (Wet markt en Overheid) kan zich voordoen indien de Bosbergtoren verhuurd wordt voor minder dan de kostprijs (€ 40.000,00). De Mededingingswet schrijft immers voor dat minimaal de kostprijs als verhuurprijs ontvangen moet worden.

Daarnaast wordt de gemeente ook in het privaatrecht gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (artikel 3:14 Burgerlijk wetboek). De gemeente dient zorgvuldig belangen af te wegen voorafgaand aan de verhuur van de Bosbergtoren. Er kunnen zich meerdere partijen interesseren voor de verhuur. De belangstelling heeft uiteraard te maken met de hoogte van de huurprijs. Indien de huurprijs zodanig is dat een redelijk verdienmodel haalbaar is, zal daarmee de belangstelling toenemen.

## 5.4 Haalbaarheid

Indien de opbrengsten uit de exploitatie niet significant stijgen lijkt er nagenoeg geen sprake te zijn van een aantrekkelijk verdienmodel bij zelfs een marktconforme prijs. In dit geval € 12.000,00
De huurder zal immers ook geconfronteerd worden met kosten die een huurder moet maken om het bouwwerk te exploiteren. Hierbij moet gedacht worden aan de kosten van schoonmaak, onderhoudscontracten, energie en telefonie. Deze kosten worden geschat op € 27.000,00 (ervaringscijfers). Daarnaast dient de gemeenteraad ook een algemeen belang besluit te nemen, waarin zij motiveert waarom er voor minder dan de kostprijs verhuurd wordt.

## 5.5 Conclusie

De huurprijs moet minimaal € 40.000,00 per jaar bedragen. Dit bedrag is discutabel in de zin van de Mededingingswet. Die schrijft voor dat er bij de kostprijsberekening ook vermogenskosten moeten worden betrokken. Ook zal in het geval van verhuur de Bosbergtoren op de markt gebracht moeten worden. Deze kan niet zondermeer aan één partij worden aangeboden.
Gelet op een verdienmodel zal het moeite gaan kosten om een partij te vinden die de Bosbergtoren wil exploiteren overeenkomstig de uitgangspunten en de beperkingen tegen een huurprijs van ongeveer € 40.000,00 per jaar. Gevolg is dat er een algemeen belang besluit genomen moeten worden. Ook bij een marktconforme huurprijs wordt verwacht dat er geen sprake is van een verdienmodel.

# Hoofdstuk 6 Aanbesteden bij samenwerking tussen lokale partijen

## 6.1 Inleiding

De raad heeft zich in diverse notities uitgesproken over het belang en de waarde van de Bosbergtoren en haar lokaal eigenaarschap. Dat was destijds de aanleiding om diverse verenigingen, een plaatselijke ondernemer en de coöperatie te interviewen over het belang van de Bosbergtoren en de exploitatie. Allen zien de Bosbergtoren van grote waarde voor de omgeving.

Als gevolg van de conclusies bij de scenario's verhuur en verkoop ontwikkelde zich een idee van samenwerking. Samenwerking tussen ondernemers, verenigingen, coöperatie en Staatsbosbeheer. Deze vorm is dan ook in de thema-avond op 13 april aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft uitgesproken dat zij dit scenario graag onderzocht zien.

## 6.2 Draagvlak

Gelet op de uitgangspunten die de gemeenteraad heeft uitgesproken lijkt een samenwerking tussen diverse lokale partijen daaraan volledig uitvoering te kunnen geven. Dat was dan ook de reden om op 3 mei 2021 een oriënterend gesprek te voeren met de stakeholders  VTRBO / TIP, de Historische vereniging, een vertegenwoordiger van "De Jongens van Outdoor" (als gebruiker van de BOsbergtoren), de Coöperatie Appelscha 3.0 en Staatsbosbeheer.

De conclusie die getrokken mag worden is dat alle partijen, met uitzondering van Staatsbosbeheer, bereid zijn met elkaar samen te werken waarbij duidelijke afspraken moeten worden gemaakt. Staatsbosbeheer erkent het grote belang van de Bosbergtoren en het Bosbergpad en hecht veel waarde aan deze variant. Deze vorm, waarin diverse partijen samenwerken gericht op het aantrekkelijk houden van Appelscha en de gemeente Ooststellingwerf, kan ook bijdragen aan het behalen van doelstellingen die Staatsbosbeheer voor haarzelf heeft gesteld. Daarom ziet zij in deze variant een ondersteunende en faciliterende rol voor haarzelf weggelegd.

De wethouder heeft tijdens het oriënterende gesprek van 3 mei aangegeven dat het aan de gemeenteraad is voor welk scenario gekozen wordt, maar dat een uitwerking van de wijze van een denkbare samenwerking noodzakelijk is om goed te kunnen adviseren. Daarbij is aangegeven dat de gemeente in een dergelijke vorm slechts met één partij een overeenkomst wil sluiten.
Dit moet een partij zijn die kan binden, regisseren en organiseren en zich verantwoordelijk en aansprakelijk voelt. De Coöperatie ziet zich als geschikte partij. De overige aanwezigen zien ook mogelijkheden voor een regisseursrol van de Coöperatie.

## 6.3 Waarom de Coöperatie Appelscha 3.0 als partij?

De Coöperatie Appelscha 3.0 is ingericht op samenwerking met als doel het bevorderen van toerisme en recreatie van Appelscha en de gemeente Ooststellingwerf. Diverse organisaties hebben zich al in coöperatie verenigd. De Coöperatie gaat door met het werven van leden.

De Coöperatie heeft ervaring met promotie van de regio en kent de ondernemers en verenigingen. De Coöperatie werkt toe naar  een sluitende businesscase. In het voorstel voor de toekomst heeft de Coöperatie aangegeven nog enkele jaren ondersteuning van de gemeente nodig te hebben voordat deze situatie bereikt is.
In een scenario waarin de gemeente een overeenkomst sluit met de Coöperatie waarin de Coöperatie zorgdraagt voor het dagelijks operationeel houden van de Bosbergtoren en het onderhoud van het Bosbergpad, het toegangspad en de Bosbergtoren, vloeien gelden naar de Coöperatie.

Deze gelden worden weer ingezet om haar doelstelling te realiseren (promotie en marketing). De Bosbergtoren kan het verdienmodel van de Coöperatie vergroten. De coöperatie regisseert en coördineert het operationeel hebben en houden van de Bosbergtoren, het toegangspad en het Bosbergpad en het dagelijks onderhoud ervan tussen stakeholders. In dit geval blijven alle stakeholders betrokken en hebben invloed op de wijze van bedrijfsvoering. Hiermee wordt voldaan aan de uitgangspunten van de gemeenteraad.

### 6.4 Aanbesteden

Naast verkoop of verhuur kunnen ook de diensten van het beheer en onderhoud en de operationele exploitatie van de Bosbergtoren worden aanbesteed.
Gedacht kan worden aan de operationele exploitatie en het onderhoud van de Bosbergtoren (m.u.v. groot onderhoud) en het onderhoud van het toegangspad en het Bosbergpad (betonpad) aan te besteden, waarbij de financiële vergoeding variabel is. In dit geval de opbrengsten uit de kaartverkoop. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het aanbestedingsrecht waaronder het door de het college vastgestelde inkoopbeleid.
Indien de operationele exploitatie en het onderhoud rechtstreeks aanbesteed wordt aan de Coöperatie wordt afgeweken van dit beleid. Het inkoopbeleid schrijft voor dat in het onderhavige geval (waarde van de diensten over vier jaar bedraagt meer dan € 50.000,00) meervoudig moet worden aanbesteed. Van het vastgestelde inkoopbeleid kan worden afgeweken als daarvoor een goede motivering ten grondslag ligt.
In dit geval kan geoordeeld worden dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid die aanleiding geeft tot het handelen in afwijking van het vastgestelde inkoopbeleid.
De volgende motivering kan daarbij gevolgd worden:
De gemeenteraad heeft een aantal uitgangspunten genoemd waaraan de exploitatie van de Bosbergtoren moet voldoen. Gelet op de insteek van de Coöperatie kan voldaan worden aan nagenoeg alle uitgangspunten. De Coöperatie verbindt de diverse stakeholders met elkaar en coördineert daarin. Ook zullen de opbrengsten worden besteed aan het bevorderen van toerisme en recreatie van Appelscha en de gemeente Ooststellingwerf. Daarmee wordt een zeker algemeen belang gediend. De samenwerking met de afzonderlijke stakeholders en met stakeholders en de Coöperatie kan worden geborgd in een overeenkomst tussen de gemeente en de Coöperatie. Door het karakter van deze “samenwerking” waarbij gelden terug vloeien in de toeristische sector binnen de gemeente bestaat er voldoende aanleiding om van het vastgestelde beleid af te wijken.

Diverse afspraken moeten worden vastgelegd in een overeenkomst.
In de Overeenkomst worden afspraken vastgelegd worden over:

- De wijze van de operationele exploitatie (bijvoorbeeld openingstijden);
- De wijze van onderhoud (bijvoorbeeld het onderhoudsniveau);
- De omvang van het werk (bijvoorbeeld het onderhoud van het pad, het toegangspad en de Bosbergtoren);
- De verantwoordelijkheden en de aansprakelijkheid;
- De financiën;
- Waaraan de opbrengsten worden besteed;
- Wijze van samenwerking met lokale partijen (verenigingen, ondernemers en Staatsbosbeheer);
- Wijze van verantwoording (administratie).

## 6.5 Haalbaarheid

Gelet op het draagvlak bij de partners van de Coöperatie en de samenwerking daarmee gecoördineerd door de Coöperatie lijkt dit scenario haalbaar. Een opzet van een overeenkomst is met de Coöperatie besproken. De Coöperatie (als partij in een overeenkomst) levert een aantal diensten aan de gemeente. Zoals het onderhoud van het Bosbergpad (betonpad circa 2 km) het toegangspad en de Bosbergtoren en het operationeel hebben en houden van de Bosbergtoren. Daarmee worden de kosten van extra inzet van medewerkers uitgespaard en kunnen medewerkers zich weer volledig naar behoren richten op hun reguliere taken.
De gebouwgebonden kosten zoals bedoeld in 2.3, blijven in dit geval voor rekening van de gemeente, met uitzondering van schoonmaakkosten. Schoonmaakkosten behoren tot kosten die behoren tot het dagelijks operationeel houden van de Bosbergtoren. Tevens moet worden gedacht aan de reservering voor groot onderhoud en mogelijk onvoorziene kosten zoals bedoeld in 2.3.
Vooralsnog lijkt dit scenario gelet op de gesprekken met de Coöperatie haalbaar. Daar in de overeenkomst evaluatiemomenten worden opgenomen en een financiële verantwoording moet worden gegeven door de Coöperatie zal de gemeente vroegtijdig op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen en de haalbaarheid van deze wijze van “samenwerken”.

Ook Staatsbosbeheer ondersteunt deze variant en zal hierin faciliterend en ondersteunend optreden.

## 6.6 Conclusie

Dit scenario zal met zich meebrengen dat de gemeente alle gebouwgebonden kosten voor haar rekening neemt met uitzondering van de kosten van het dagelijks beheer en onderhoud van de Bosbergtoren, het Bosbergpad en het toegangspad. Bij dagelijkse beheer- en onderhoudskosten moet worden gedacht aan bijvoorbeeld schoonmaakkosten. Tevens vervalt grotendeels de ambtelijke inzet. Gedacht moet worden aan de tijd die besteed wordt aan de afhandeling van klachten en meldingen, overleggen met stakeholders voor wat betreft de openstelling en dergelijke en het dagelijks beheer en onderhoud. Sinds de openstelling van de Bosbergtoren zijn de werkzaamheden voor de Bosbergtoren grotendeels ten koste gegaan van reguliere taken. Indien de Coöperatie een groot aantal taken overneemt kunnen de betrokken medewerkers zich weer volledig richten op hun reguliere taken.

In een Overeenkomst (zie bijlage) worden de afspraken vastgelegd.

# Hoofdstuk 7 Conclusie

## 7.1 Algemeen

Door het verkopen, verhuren van de Bosbergtoren en of het aanbesteden van diensten aan de Coöperatie vervalt de ambtelijke inzet. Tot op heden moesten medewerkers vrijgemaakt worden van hun reguliere werkzaamheden om werkzaamheden aangaande de Bosbergtoren uit te kunnen voeren. Denk hierbij aan bijvoorbeeld het bijwerken van openingstijden op de website, het onderhouden van contacten met de kaartverkopende ondernemers, het aannemen en afhandelen van klachten.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat zich diverse potentiele exploitanten gaan melden om de Bosbergtoren te exploiteren waarbij voldaan wordt aan de uitgangspunten en de voorwaarden tegen een gestelde verkoopprijs (kostprijs) of huurprijs (kostprijs). Om marktpartijen aan te trekken moet de prijs aanzienlijk verlaagd worden en de uitgangspunten worden verlaten.

Het verlagen van de koop- en of huurprijs tot onder de kostprijs heeft tot gevolg dat een algemeen belang besluit genomen moet worden. De vraag die dan gesteld moet worden is de volgende: “Wordt het een algemeen belang wel gediend bij het aanbieden van de Bosbergtoren onder de kostprijs (verhuur of verkoop)”. Bestaat hier twijfel over dan brengt dit een risico’s met zich mee. Een algemeen belangbesluit is appellabel. Dat betekent dat een belanghebbende hiertegen beroep kan instellen. Ook bij een marktconforme huurprijs lijkt een verdienmodel te ontbreken.
Daarnaast speelt ook Staatsbosbeheer een belangrijke rol bij de varianten verhuur en verkoop. Er bestaat een risico dat Staatsbosbeheer als eigenaar van de grond niet meewerkt. Zij heeft uitgesproken, bij de variant waarbij de Coöperatie samenwerkt met lokale partijen, faciliterend en ondersteunend bij te dragen.
Gelet op het bovenstaande wordt duidelijk dat de uitgangspunten van de raad het meest gerespecteerd worden met de aanbestedingsvariant. Deze variant kan ook op steun rekenen van Staatsbosbeheer. Daarin werken diverse lokale partijen met elkaar samen onder regie van de Coöperatie. De opbrengsten uit de exploitatie verminderd met de gemaakte kosten vloeien ook nog eens terug in het stimuleren van recreatie en toerisme binnen de gemeente.

## 7.2 Samenvatting

**Tabel 6**

| | uitgangspunten | incidentele kosten | structurele kosten | Mededingingswet | Aanbestedingswet | Risico's |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Verkoop** | Uitgangspunten verlaten | kosten die gemaakt moeten worden om de toren op de markt te brengen, waaronder makelaarskosten. Geschat op € 5000,00 | geen | Indien de prijs wordt vastgesteld op de marktprijs (taxatiewaarde) dient een algemeen belang besluit genomen te worden. Dit is een appellabel besluit. | n.v.t. | Groot Staatsbosbeheer kan besluiten niet mee te werken (pachtovereenkomst en een recht van opstal) het "algemeen belangbesluit " wordt vernietigd door een rechter. |
| **Verhuur** | Uitgangspunten verlaten | kosten die noodzakelijk zijn voor het op de markt brengen van de Toren. Geschat op € 5000,00 | € 0,00 indien de toren verhuurd wordt tegen de kostprijs. € 28.335,00 indien de toren wordt verhuurd tegen de marktconforme huurprijs. | Indien de prijs wordt vastgesteld op de marktprijs (taxatiewaarde) dient een algemeen belang besluit genomen te worden. Dit is een appellabel besluit. | n.v.t. | Groot Staatsbosbeheer kan besluiten niet mee te werken (pachtovereenkomst en een recht van opstal) het "algemeen belangbesluit " wordt vernietigd door een rechter. |
| **Aanbesteden** | Uitgangspunten worden gerespecteeerd | geen | € 40.000,00 | wordt voldaan | Wordt gemotiveerd afgeweken van het inkoopbeleid. Het betreft geen appellabel besluit. | Gering De Coöperatie komt de overeenkomst niet na. |

*Bijlage 1 Concept overeenkomst*

*Bijlage 2 Staatssteun*

## *Wat is staatssteun?*

Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is sprake van een steunmaatregel

- indien aan een onderneming
- een voordeel wordt verschaft
- dat bekostigd wordt met overheidsmiddelen
- waardoor de mededinging wordt vervalst
- en de tussenstaatse handel kan worden beïnvloed.

Steunmaatregelen zijn verboden tenzij zij vooraf zijn goedgekeurd door de Europese Commissie. Daartoe moeten steunmaatregelen voordat zij in werking treden worden gemeld bij de Europese Commissie, tenzij zij voldoen aan de voorwaarden van een vrijstellingsverordening (de Algemene Groepsvrijstellingsverordening – AGVV: Verordening (EU) 651/2014).

De eerste vraag die moet worden beantwoord is of verkoop of verhuur van de Bosbergtoren aan een coöperatie, vereniging of commerciële partij als steunmaatregel moet worden aangemerkt. Daartoe moet beoordeeld of aan de vijf hiervoor genoemde criteria is voldaan.

### *a. Onderneming*

Onder een onderneming wordt verstaan elke entiteit die zich bezighoudt met het verrichten en economische activiteiten, ongeacht haar rechtsvorm en ongeacht of zij op winst gericht is of niet. Van het verrichten van economische activiteiten is sprake indien de betreffende entiteit goederen of diensten aanbiedt op een markt. De gemeente treedt dan dus op als onderneming. Voordelen ten behoeve van de activiteiten zijn dan voordelen voor die onderneming (die dan wordt gedreven door de gemeente).

### *b. Voordeel*

De Gegadigde ontvangt een voordeel dat zij onder normale marktomstandigheden niet zou verkrijgen, als de gemeente de Bosbergtoren verkoopt of verhuurt tegen niet-marktconforme voorwaarden (over het algemeen: tegen een prijs die lager ligt dan die een op winst gerichte private onderneming als verkoper of verhuurder zou hanteren). Onder normale marktomstandigheden zou een onderneming immers zelf alle kosten van de te verrichten investering moeten dragen.

## *Tussenstaatse handel*

Het laatste criterium waarnaar moet worden gekeken is de (potentiële) beïnvloeding van de tussenstaatse handel.

Van beïnvloeding van de tussenstaatse handel is volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU niet alleen sprake wanneer steun wordt verleend aan een onderneming die zich bezighoudt met import of export van producten of diensten. Ook steun die wordt verleend aan een onderneming die niet zelf exporteert, maar die op de binnenlandse markt moet concurreren met producten uit andere lidstaten, kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, aldus het Hof van Justitie.

Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat de exploitatie van de Bosbergtoren buitenlandse bedrijven zal trekken, dan wel anderszins een meer dan marginale invloed zal hebben op grensoverschrijdende investeringen.

De Gegadigden zijn beperkt in de geografische reikwijdte van haar activiteiten waardoor grensoverschrijdende activiteiten van de Gegadigden nagenoeg zijn uitgesloten.

Volgens de 'nieuwe' benadering van de Europese Commissie zou er dan ook niet zijn voldaan aan het criterium 'beïnvloeding van de tussenstaatse handel' en is derhalve geen sprake van een steunmaatregel.

### *De-minimissteun*

Van steun van zeer geringe omvang wordt aangenomen dat die de tussenstaatse handel niet kan worden beïnvloed. Deze steun wordt aangeduid als "de-minimissteun". Van de-minimissteun is sprake wanneer de steun minder bedraagt dan € 200.000 over een periode van drie opeenvolgende belastingjaren. Hierbij geldt echter wel dat als een voordeel wordt toegekend over meerdere jaren en het totaal van dat voordeel meer bedraagt dan € 200.000 (hoewel minder dan € 200.000 per 3 jaar), dit voordeel niet als de-minimis steun geldt.

### *Staatssteun in relatie tot de Bosbergtoren*

De gemeente Ooststellingwerf verleent op dit moment geen voordelen aan Gegadigden. Bij de uitwerking van de scenario's kan er sprake zijn van een voordeel. Daarvan is sprake als de Bosbergtoren wordt verkocht of verhuurd beneden een marktconforme prijs.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt kan volgens de lijn van de Europese Commissie echter betoogd worden dat de tussenstaatse handel door de bevoordeling van een Gegadigde niet wordt beïnvloed, hoewel niet geheel kan worden uitgesloten dat een rechter daar anders over oordeelt.

*Bijlage 3 Mededingingswet*

### *Wet Markt en Overheid*

Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, beter bekend onder de naam Wet Markt en Overheid, beoogt oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert. Overheden mogen economische activiteiten uitvoeren, maar moeten zich dan wel aan een aantal regels houden. In verband met de Bosbergtoren is de regel van belang dat een overheid bij het leveren van goederen of diensten ten minste de integrale kosten van dat goed of die dienst bij de afnemer in rekening brengen.

Bij de bepaling wat de integrale kosten zijn van een product of een dienst, moet met het volgende rekening worden gehouden.

### *Kosten verkoop geïnvesteerde kosten, boekwaarde of marktwaarde?*

In de Nota van Toelichting bij het Besluit Markt en Overheid wordt het volgende opgemerkt:

Verkoop van onroerend goed is in het algemeen een economische activiteit en valt dan in beginsel onder de wettelijke gedragsregels. Indien sprake is van duurzame waardeverminderingen moet daarom bij de verkoop van een onroerend goed niet de verkrijgingsprijs als kostenpost worden aangemerkt, maar de boekwaarde van dat onroerend goed volgens de jaarstukken. Deze boekwaarde is meer in lijn met de actuele marktwaarde, omdat duurzame waardeverminderingen al zijn verwerkt in deze boekwaarde. Er kan alsnog een verschil zitten tussen de boekwaarde en de actuele marktwaarde. Bij een mogelijk negatief verschil tussen deze boekwaarde en de actuele marktwaarde dient hiervoor een voorziening te worden genomen om dit verlies te dekken. Uiteraard dient bij het uitgaan van de marktwaarde deze waarde op een objectieve wijze te worden vastgesteld. Te denken valt aan een taxatie door een onafhankelijke deskundige of (het resultaat van) een openbare biedingsprocedure. De verplichting van kostendoorberekening, voor zover van toepassing, laat ruimte voor deze werkwijze, mits het op een consequente wijze gebeurt en is daarmee in lijn met artikel 3 van dit besluit.[4]

Er kan dus betoogd worden dat verkoop tegen de marktwaarde als kostendekkend kan worden beschouwd en in overeenstemming is met de Wet Markt & Overheid.

### *Kosten van verhuur*

Bij verhuur moeten als kosten in elk geval worden meegeteld: afschrijvingskosten, onderhoudskosten, eigenaarsdeel OZB, eigenaarsdeel verontreinigingsheffing, verzekeringskosten, een zeker toerekening van overheadkosten en de vermogenskosten. Met betrekking tot die vermogenskosten bepaalt artikel 25i, lid 3, van de Mededingingswet: Bij de vaststelling van de integrale kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt voor de financiering met vreemd vermogen en met eigen vermogen voor zover dat redelijkerwijs aan de economische activiteiten kan worden toegerekend, een bedrag in aanmerking genomen dat niet lager is dan de lasten die in het normale handelsverkeer gebruikelijk zijn voor de financiering van ondernemingen. Hieruit blijkt dus dat niet zomaar mag worden uitgegaan van de werkelijke kapitaalslasten (zeg: de rente die door BNG wordt gehanteerd), maar dat bepaald moet worden wat de kapitaalslasten zouden zijn indien de gemeente het benodigde kapitaal op ‘de markt’ had moeten lenen.

[4] Staatsblad 2012, 255, p. 10.

### *Beperkingen bij een Subsidie*

Bij de vraag of de verkoopprijs, de lening of de huur kostendekkkend zijn, moet er rekening mee worden gehouden dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een subsidie (exploitatiebijdrage) als een verkapte huurverlaging (koopprijsverlaging) ziet wanneer die subsidie verder gaat dan een compensatie van de beperkende voorwaarden die aan het verhuurde/verkochte kleven. Het moet betwijfeld worden of dat oordeel juist is, maar er moet wel van worden uitgegaan dat de ACM bij een eventueel onderzoek de subsidie dus zal aftrekken van de in rekening gebracht huur- of verkoopprijs. De ACM is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor goed werkende markten voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst.

### *Uitzonderingen*

De regel dat de integrale kosten moeten worden doorberekend geldt niet wanneer sprake is van een steunmaatregel of wanneer de overheid de betreffende economische activiteiten heeft aangemerkt als activiteiten die in het algemeen belang worden uitgevoerd. Daartoe moet een algemeen belang-besluit genomen worden. Nu hiervoor reeds is vastgesteld dat geen sprake is van een steunmaatregel moet dus worden gekeken naar het algemeen belang-besluit.

### *Wat is een algemeen belang besluit?*

Een algemeen belang besluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en moet worden genomen door de gemeenteraad.

Om een algemeen belangbesluit te kunnen nemen moet eerst bepaald worden welk specifiek algemeen belang aan de orde is en of de economische activiteit dat algemeen belang dient. Verder moet worden onderbouwd waarom ‘de markt’ deze activiteiten niet zal oppakken (‘marktfalen’). In het besluit moet dit onderbouwd worden met cijfers. Alleen aangeven dat een activiteit anders te duur wordt is niet voldoende. Vervolgens moet duidelijk zijn welke gevolgen de algemeen belangvaststelling heeft voor derden, andere belanghebbenden zoals andere ondernemers. Ten slotte moet nog worden afgewogen of het met de activiteit te dienen algemeen belang opweegt tegen de nadelige gevolgen voor belanghebbenden.

De eisen die de in mededingingszaken bevoegde rechters (rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven) aan algemeen belang besluiten stellen zijn inmiddels behoorlijk vergaand. Veel algemeen belang-besluiten vergen gedegen onderzoeken en marktanalyses. Als er geen bezwaar tegen het besluit wordt verwacht kan In het geval van de Bosbergtoren mogelijk in eerste instantie worden volstaan met een minder onderbouwd besluit. Zo nodig kan dan bij een eventueel bezwaar alsnog een diepgaandere onderbouwing worden gemaakt en kunnen, waar nodig, onderzoeken ter onderbouwing worden verricht.

### *De Mededingingswet en de Bosbergtoren?*

Nu er geen sprake is van Staatssteun moet worden onderzocht of er sprake is van een strijdigheid met de Mededingingswet. De verhuur en verkoop van de Bosbergtoren zijn economische activiteiten. Ook het in eigen beheer exploiteren van de Bosbergtoren is een economische activiteit. Bij de scenario’s moet daarom rekening gehouden worden met de Mededingingswet. Dit heeft tot gevolg dat de verkoopprijs of de huurprijs niet onder de kostprijs mag liggen en dat, indien de gemeente zelf de Bosbergtoren gaat exploiteren, de arrangementen (bruiloft, combinatie met abseilen et cetera) niet onder de kostprijs aangeboden mogen worden. Is dat wel het geval dan zal de gemeenteraad de verkoop/verhuur als economische activiteit in het algemeen belang moeten aanwijzen.