

Van: College Burgemeester en Wethouders
Datum: 18 mei 2026
Onderwerp: Aanloophaven Zeewolde

Memo



Zeewolde

Samenvatting

Deze memo ziet op de verplichte evaluatie van het algemeen-belangbesluit (hierna: abb) voor de exploitatie van de Aanloophaven Zeewolde, vijf jaar na een beslissing op bezwaar uit 2021. Het abb stelt de gemeente in staat om af te wijken van de Wet Markt en Overheid, die normaal verplicht om ten minste de integrale kostprijs door te berekenen voor economische activiteiten.

De belangrijkste punten zijn als volgt samen te vatten:

1. **Het algemeen belang is onveranderd:** de Aanloophaven is nog steeds essentieel voor de infrastructuur en de levendigheid van het centrum van Zeewolde. Andere aanbieders kunnen dit specifieke belang niet dienen, omdat het essentieel is dat boten in de openbare ruimte kunnen aanmeren.
2. **Schommelende kostprijzen:** de integrale kostprijs wordt pas achteraf berekend en is sterk afhankelijk van het aantal verhuurde meters per jaar, waardoor deze schommelt. Hoewel de kostprijs in 2021 en 2022 nog boven het marktconforme tarief lag, was deze in de periode 2023 tot en met 2025 juist lager dan het tarief dat in de markt gebruikelijk is.
3. **Behoud van het besluit:** ondanks dat het tarief de laatste jaren de kosten dekte, adviseert de memo om het abb toch in stand te laten. Dit dient als veiligheidsnet: het voorkomt dat de gemeente achteraf onherstelbaar de wet overtreedt als de schommelende kostprijs in een toekomstig jaar onverhoopt toch weer hoger uitvalt dan het vastgestelde tarief.
4. **Bescherming van ondernemers:** de gemeenteraad heeft de plicht op zich genomen om jaarlijks te toetsen of de gehanteerde prijzen nog marktconform zijn ten opzichte van omliggende havens. Deze waarborg beschermt concurrerende ondernemers tegen oneerlijke concurrentie met te lage prijzen.

Inleiding

Op basis van Wet Markt en Overheid zijn overheidsinstanties bij het uitvoeren van economische activiteiten onder meer verplicht om minimaal de integrale kostprijs in rekening te brengen. De gemeenteraad kan echter via een abb een activiteit aanwijzen als zijnde in het algemeen belang. In dat geval vervallen - kort gezegd - de verplichtingen uit de Wet Markt en Overheid, waardoor het toegestaan is om af te wijken van bijvoorbeeld de kostprijsverplichting.

Op 28 mei 2015 heeft de gemeenteraad van Zeewolde een dergelijk algemeen belang besluit genomen ten behoeve van de exploitatie van de Aanloophaven. Tegen dit besluit is door Jachthaven Wolderwijd juridisch opgetreden, wat in december 2018 resulteerde in een uitspraak van het

College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb oordeelde dat de gemeenteraad het besluit onvoldoende had gemotiveerd en droeg de gemeenteraad op om inzicht te geven in de integrale kostprijs en te zorgen voor een prijsstelling waarbij het concurrentienadeel voor Jachthaven Wolderwijd zoveel mogelijk wordt beperkt.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de gemeenteraad op 4 november 2021 een nieuwe beslissing op bezwaar genomen. Daarin is de integrale kostprijs opnieuw berekend en afgezet tegen het marktconforme tarief en daarin is besloten om het abb in stand te laten. Na deze beslissing op bezwaar van 4 november 2021 zijn de juridische procedures beëindigd.

In de beslissing op bezwaar is daarbij onder meer ook opgenomen dat het abb na vijf jaar geëvalueerd moet worden. Inmiddels zijn er vijf jaar verstreken. Deze memo beoogt invulling te geven aan deze evaluatieplicht.

Evaluatieplicht Wet Markt en Overheid

Het opnemen van de verplichting tot evaluatie na vijf jaar is in de beslissing op bezwaar opgenomen met het oog op een voorziene wijziging van de Wet Markt en Overheid, waarbij een evaluatieverplichting in het wetsvoorstel is opgenomen. Uit de Memorie van Toelichting van deze wet valt op te maken dat een evaluatie zou moeten zien op de vragen:

- Is het voor het dienen van het algemeen belang nog steeds nodig om de gedragsregels van de wet markt en overheid niet toe te passen?
- Wat zijn de gevolgen van het gebruik van de algemeenbelanguitzondering op ondernemers geweest?
- Zijn de marktomstandigheden veranderd (zijn er nu bijvoorbeeld wel ondernemers die de activiteit kunnen verrichten)?
- Wat is de reactie van ondernemers (door middel van een ondernemersconsultatie)?
- Is de afweging tussen het belang van afwijken van de gedragsregels en de gevolgen daarvan voor ondernemers nog steeds noodzakelijk (proportionaliteit)?

Het wetsvoorstel waarin deze evaluatieverplichting is opgenomen is in 2021 ingediend, maar ligt op het moment van schrijven nog ter behandeling voor in de Tweede Kamer en moet nog in een plenair debat worden behandeld.¹ Het is daarom onduidelijk wanneer deze evaluatieplicht in werking treedt en, minstens net zo relevant, in welke vorm deze in werking treedt. Het wetsvoorstel is in deze fase van het wetgevingsproces immers nog aan verandering onderhevig.

Hoewel daar in de beslissing op bezwaar wel op is voorgesorteerd, is er op dit moment (nog) geen wettelijke evaluatieplicht en zijn er daarmee ook op dit moment geen wettelijke eisen waar een evaluatie aan moet voldoen.

Evaluatieplicht beslissing op bezwaar

De beslissing op bezwaar bevat geen specifieke eisen voor de evaluatie van het abb. Aangezien er ook geen wettelijke kaders zijn, heeft de

¹ De behandeling van het wetsvoorstel staat op het moment van schrijven gepland voor week 37 van 2026 (vanaf 7 september). Vanwege de besluitvorming van het college in week 34 zijn de eventuele uitkomsten hiervan niet in dit memo verwerkt.

gemeenteraad daarmee de vrijheid om de vorm en inhoud van deze evaluatie zelf te bepalen.

De beoogde wettelijke vereisten voorzien in relatief intensieve onderzoekstrajecten, waaronder een onderzoek naar de gevolgen op ondernemers en een uitgebreide ondernemersconsultatie. Het uitvoeren en verwerken van een dergelijke consultatie is een vorm van evaluatie die momenteel nog niet wettelijk verplicht is. Gelet op de huidige fase van het wetsvoorstel is de exacte invulling van deze verplichting bovendien nog onzeker.

Het nu al uitvoeren van een dergelijk traject brengt het risico met zich mee dat het proces na inwerkingtreding van de wet volledig moet worden herhaald om aan de definitieve criteria te voldoen. Het tweemaal uitvoeren van een dergelijk intensief onderzoek is een kostbare en tijdsintensieve opgave. Het lijkt daarom op dit moment niet opportuun om het al op deze wijze te evalueren.

Voor het voldoen aan de evaluatieplicht zoals opgenomen in de beslissing op bezwaar, volstaat in principe het beantwoorden van de vraag of voor het dienen van het algemeen belang nog steeds nodig is om de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid niet toe te passen, zodat de Aanloophaven kan worden geëxploiteerd tegen marktconform tarief, als de integrale kostprijs hoger ligt dan dat marktconforme tarief. Daarvoor is nodig dat er wordt gekeken naar:

- het belang van het gebruik van de Aanloophaven voor het algemeen belang; en
- of er nog sprake is van een (groot) verschil tussen de integrale kostprijs en het marktconforme tarief.

Belang gebruik Aanloophaven

In het abb en in de daarop volgende juridische procedure is door de gemeenteraad onderbouwd dat het gebruik van de Aanloophaven wenselijk is, gelet op de ligging midden in het centrum en gelet op de uitstraling op de omgeving. De Aanloophaven is een integrerend onderdeel van de infrastructuur van het dorp en vormt een geheel met het centrum. Als de Aanloophaven niet wordt benut voor het aanmeren van boten, komt de levendigheid in het gedrang. Andere aanbieders kunnen dit algemene belang niet dienen, omdat het erom gaat dat de boten ook kunnen aanmeren in de openbare ruimte.

Er zijn geen veranderde omstandigheden wat dit algemeen belang betreft. Het gebruik van de Aanloophaven is gelet op de genoemde belangen nog steeds wenselijk, omdat de genoemde redenen nog altijd actueel zijn. Er zijn geen noemenswaardige veranderingen geweest in de infrastructuur van het dorp of anderszins in de inrichting van het centrum van Zeewolde.

De Aanloophaven is geen op zichzelf staande infrastructurele voorziening, maar vormt een wezenlijk en integrerend onderdeel van de dorpsstructuur van Zeewolde. De Aanloophaven en het winkel- en horecacentrum vormen één geheel. Het actieve gebruik van de Aanloophaven draagt direct bij aan het 'verlengen van de verblijfsduur en het versterken van de gezelligheid' in onze kern, een expliciete prioriteit in het recreatiebeleid. Aangezien de toeristische en recreatieve sector in Zeewolde goed is voor ongeveer 10%

van de totale werkgelegenheid, is de instandhouding van een goed functionerende, aantrekkelijke en laagdrempelige passantenhaven van direct algemeen economisch belang.

Marktpartijen kunnen de publieke en openbare centrumfunctie van deze haven, die gericht is op maatschappelijke levendigheid en laagdrempelige toegang tot de openbare ruimte, niet zonder winstoogmerk exploiteren, terwijl het nodig is het openbare karakter en de economische vitaliteit van de Aanloophaven te borgen.

Dit onderstreept des te meer dat de gemeente Zeewolde groot belang heeft bij het gebruik van de Aanloophaven en dat het van belang is dat deze haven toegankelijk is.

Integrale kostprijs

Voor het bepalen van de integrale kostprijs zijn de totale exploitatiekosten per jaar gedeeld door het aantal verhuurde meters per jaar.

Exploitatiekosten

De exploitatiekosten bestaan uit de kapitaallasten en de beheerskosten. Bij de kapitaallasten is per begrotingspost rekening gehouden met het percentage dat ten laste komt van de aanloophaven, het feit dat de bruine vloot voor de helft van het jaar in de passantenhaven ligt, het aantal jaar waarin een begrotingspost wordt afgeschreven en de rente die gerekend zou worden bij het lenen van het nodige bedrag. De beheerskosten zien op het bedrag voor de havenmeester, de toiletunit, elektra- en waterverbruik en onderhoudskosten. De kosten voor de havenmeester, de toiletunit en het elektra- en waterverbruik kunnen per jaar verschillen, omdat deze afhankelijk zijn van de mate van gebruik van de aanloophaven en de genoemde voorzieningen.

Verhuurde meters

Het aantal verhuurde meters zijn het totaal aantal verhuurde meters per nacht in de periode van 1 april tot 1 oktober van een jaar bij elkaar opgeteld. Deze aantallen verschillen per jaar. Logisch gevolg daarvan is dat de kostprijs schommelt en deze kan daarom alleen na afloop van een jaar worden vastgesteld.

Kostprijs afgelopen jaren

Ten tijde van het nemen van deze beslissing op bezwaar op 4 november 2021 is gekeken naar 3 scenario's: lage bezetting, middelmatige bezetting en hoge bezetting. Voor alle drie de scenario's gold dat de integrale kostprijs hoger was dan het toen geldende marktconforme tarief. In de beslissing op bezwaar is daarnaast gekeken naar de integrale kostprijs in de jaren 2015 tot en met 2020 en geconcludeerd dat, gelet op het grote verschil tussen de (mogelijke) integrale kostprijs en het toen geldende marktconforme tarief, het noodzakelijk is dat een tarief onder de integrale kostprijs wordt gehanteerd.

Kostprijs afgelopen vijf jaar

Voor de afgelopen jaren sinds de beslissing op bezwaar geldt op basis van de uitgevoerde berekeningen de volgende kostprijs.

Jaar	Meters	Kostprijs
------	--------	-----------

2021	12.411	€ 1,80
2022	15.658	€ 1,52
2023	15.265	€ 1,57
2024	16.445	€ 1,35
2025	16.480	€ 1,61

Marktconform tarief

In de beslissing op bezwaar van 4 november 2021 is ook opgenomen dat het tarief dat wordt gehanteerd voor de aanloophaven jaarlijks wordt getoetst op marktconformiteit en indien nodig daarop wordt aangepast. De tarieven die de afgelopen jaren zijn gehanteerd, zijn dan ook marktconforme tarieven.

Het marktconforme tarief wordt vastgesteld aan de hand van het gemiddelde van de tarieven die door negen omliggende jachthavens of passantenhavens (particulier en gemeentelijk) worden gehanteerd. Voor de afgelopen jaren sinds de beslissing op bezwaar zijn de volgende marktconforme tarieven gehanteerd in de Verordening Havengeld gemeente Zeewolde.

Jaar	Tarief
2021	€ 1,50
2022	€ 1,50
2023	€ 1,70
2024	€ 1,70
2025	€ 1,85
2026	€ 1,95

De verordening wordt telkens aan het einde van een jaar voor het opvolgende jaar vastgesteld. Het tarief dat wordt gehanteerd in de verordening is dus op basis van een peildatum aan het einde van het voorafgaande jaar. Op dit moment is het marktconforme tarief € 2,-.

Bij elkaar genomen volgt daaruit de volgende overzichtstabel.

Jaar	Meters	Kostprijs	Marktconforme tarief	Kostprijs t.o.v. tarief
2021	12.411	€ 1,80	€ 1,50	+ € 0,30
2022	15.658	€ 1,52	€ 1,50	+ € 0,02
2023	15.265	€ 1,57	€ 1,70	- € 0,13
2024	16.445	€ 1,35	€ 1,70	- € 0,35
2025	16.480	€ 1,61	€ 1,85	- € 0,24
2026	n.n.b.	n.n.b.	€ 1,95	n.n.b.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de kostprijs de afgelopen vier jaar nagenoeg gelijk aan of lager dan het marktconforme tarief is geweest. De vraag die voorligt is of deze evaluatie aanleiding geeft om het abb in te trekken, gelet op het feit dat in ieder geval de afgelopen drie jaar de kostprijs onder het gehanteerde tarief heeft gelegen.

Algemeen-belangbesluit

Uit de conclusie dat de laatste jaren het gehanteerde tarief boven de kostprijs heeft gelegen volgt niet per definitie dat het abb moet worden ingetrokken. Dat in voorgaande jaren geen noodzaak heeft bestaan om af te wijken van de regels van de Wet Markt en Overheid, is pas achteraf vast te stellen en maakt ook niet dat hier per definitie in het daaropvolgende jaar

ook sprake van zal zijn. Het is daarnaast niet in strijd met de regels om een hoger bedrag te hanteren dan de integrale kostprijs, de wet verplicht immers tot het hanteren van *minimaal* de integrale kostprijs. Het bestaan van het abb en het hanteren van een hoger tarief dan de integrale kostprijs kunnen dus naast elkaar bestaan.

Risico's

Het te hanteren tarief wordt aan het begin van het belastingjaar vastgesteld. De werkelijke bezetting (verhuurde meters) en daarmee de uiteindelijke kostprijs per meter kunnen pas achteraf definitief worden berekend. Indien er een seizoen volgt waarin de bezetting tegenvalt, stijgt de kostprijs per meter. Zonder algemeen-belangbesluit zou er daarmee sprake kunnen zijn van een (onherstelbare) overtreding van de Wet Markt en Overheid, als de kostprijs hoger uitvalt dan het gehanteerde tarief. Het gehanteerde tarief kan namelijk niet met terugwerkende kracht worden aangepast.

Daarnaast geldt dat de toerekening van de kosten aan de haven is in samenwerking met een externe accountant zorgvuldig is bepaald, maar dat desondanks de toedeling van overheadkosten, onderhoudskosten of gemeenschappelijke voorzieningen (zoals de toiletunit en havenmeester) altijd een potentieel punt van discussie kan blijven met concurrerende marktpartijen. Mocht de kostentoe rekening in de toekomst juridisch succesvol worden aangevochten, dan kan de werkelijke kostprijs achteraf hoger uitvallen dan tot dan toe berekend. Zonder het algemeen-belangbesluit als juridisch veiligheidsnet is er in dat geval direct sprake van een onherstelbare overtreding van de Wet Markt en Overheid.

Los van de praktische bezwaren bij het hanteren van minimaal de kostprijs bij het ontbreken van een abb, bestaat ook het risico dat bij een stijging van de kostprijs door lagere bezetting, het te hanteren tarief zo hoog uitvalt dat de Aanloophaven de markt uit wordt geprijsd. Wanneer daar sprake van zou zijn, gaat dit ten koste van het onder 1.2 genoemde belang en is er een risico op een vicieuze cirkel van leegloop en nog hogere prijzen.

Daar komt bij dat de raad zich in de beslissing op bezwaar heeft gecommitteerd aan het hanteren van een marktconform tarief. Deze zelfopgelegde verplichting, waarbij het marktconforme tarief jaarlijks moet worden getoetst, biedt in combinatie met het abb een dubbele waarborg: de gemeente voorkomt strijdigheid met de Wet Markt en Overheid, terwijl concurrerende ondernemers beschermd worden tegen lagere tarieven dan de marktprijs.

Conclusie

Gelet op het grote belang van de Aanloophaven voor de levendigheid van Zeewolde, in combinatie met de jaarlijkse schommelingen in de integrale kostprijs en eventuele toekomstige wijzigingen in de berekening van de kostprijs, geeft de evaluatie geen aanleiding wijzigingen door te voeren met betrekking tot het abb.

Aangezien het algemeen-belangbesluit destijds voor onbepaalde tijd is genomen en de tussentijdse evaluatie aantoont dat de gronden ongewijzigd van kracht zijn, is er juridisch gezien geen nieuw formeel besluit tot verlenging of hernieuwing van het abb noodzakelijk. Dat de memo alsnog ter instemming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd heeft een belangrijke

procedurele reden. De gemeenteraad heeft in zijn eigen besluit van 4 november 2021 de verplichting opgenomen dat er na vijf jaar een evaluatie moet plaatsvinden. Door in te stemmen met de voorliggende evaluatiememo verklaart de gemeenteraad formeel dat aan deze zelfopgelegde evaluatieplicht is voldaan.