

Markt & Overheid pasfoto's



seo economisch onderzoek

Amsterdam, maart 2016
In opdracht van Stichting Nederlandse Fotovakhandel

Markt & Overheid pasfoto's

Quick scan onderzoek naar aanleiding van het conceptbesluit van de ACM
inzake de integrale kosten van pasfotoautomaten in Amsterdam

Nicole Rosenboom
Koert van Buiren



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2016-16

ISBN 978-90-6733-819-6

Copyright © 2016 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Analyse ACM	3
3	Analyse SEO	5
3.1	Kosten voor de gemeente	5
3.2	Kosten voor de aanbieders van de pasfotoautomaten.....	14
	Conclusie en aanbevelingen.....	17
Bijlage A	Verschillen in m² prijs per stadsdeel.....	19

1 Inleiding

De gemeente Amsterdam moet voor haar dienstverlening met betrekking tot het laten plaatsen en exploiteren van pasfotoautomaten, de integrale kosten doorberekenen aan de exploitanten van de pasfotoautomaten. De ACM heeft de kostenopbouw van deze dienstverlening geanalyseerd. Zijn de conclusies in het conceptbesluit van ACM voldoende onderbouwd door de in het concept besluit gepresenteerde informatie?

De gemeente Amsterdam heeft pasfotoautomaten in haar stadsdeelkantoren laten plaatsen en laat deze exploiteren door aanbieders van deze automaten. Hiermee verricht zij een economische activiteit. Dit houdt in dat de gemeente zich dient te houden aan artikel 25i Mededingingswet (Mw), ook wel de Wet Markt en Overheid genoemd. De Stichting Nederlandse Fotovakhandel (SNF) is van mening dat de gemeente Amsterdam inbreuk pleegt op dit artikel omdat zij niet voldoet aan de verplichting tot doorberekening van de integrale kosten. Met andere woorden, de kosten die de gemeente bij de aanbieders van de pasfotoautomaten in rekening brengt, zouden niet gelijk zijn aan de integrale kosten van het ter beschikking stellen van ruimte en daaraan gerelateerde activiteiten die gemoeid zijn met de exploitatie van de pasfotoautomaten in de stadsdeelkantoren.

Op 21 september 2015 is er namens SNF een verzoek tot handhaving ingediend bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Dit verzoek betreft een mogelijke overtreding van artikel 25i Mw door de gemeente Amsterdam. De ACM oordeelde op 22 februari 2016 dat de kostenberekening van de gemeente van haar dienstverlening met betrekking tot de pasfotoautomaten de integrale kosten omvat. Er is derhalve volgens de ACM geen sprake van inbreuk op artikel 25i Mw.

SEO Economisch Onderzoek (SEO) is door SNF gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

- Zijn de conclusies in het conceptbesluit van ACM voldoende onderbouwd door de in het concept besluit gepresenteerde informatie?
- Welke informatie is nodig om een conclusie te kunnen trekken over de vraag of sprake is van overtreding van artikel 25i van de Mw?
- Welke overige opmerkingen zijn te maken bij het concept besluit van ACM?

Dit rapport bevat een economische analyse van de in het conceptbesluit gepresenteerde kostenberekening. Het rapport ziet niet op een juridische analyse en gaat niet in op de vraag of de diensten van de gemeente een economisch activiteit betreffen en of er sprake is van een wettelijke uitzonderingsbepaling.

Hoofdstuk 2 gaat in op de analyse die de ACM heeft gemaakt op basis van informatie van de gemeente Amsterdam. In hoofdstuk 3 volgt een analyse per onderdeel van de berekening van de kosten en de inkomsten van de gemeente. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Analyse ACM

De gemeente heeft berekend dat de integrale kosten gelijk zijn aan € 1.787. De ACM concludeert dat de opbrengsten die de gemeente ontvangt tenminste de integrale kosten van die dienstverlening dekken. Hierdoor voldoet de gemeente aan de verplichting tot doorberekening van ten minste de integrale kosten.

De ACM doorloopt in haar analyse een aantal elementen. Allereerst gaat ACM in op de vraag of de gemeente als bestuursorgaan kan worden gekwalificeerd. Aangezien de overeenkomst namens de gemeente is aangegaan door het College van Burgemeester & Wethouders beantwoordt de ACM deze vraag bevestigend. Vervolgens is het de vraag of het (laten) plaatsen en laten exploiteren van pasfotoautomaten een economische activiteit betreft. De ACM geeft aan dat de gemeente niet zelf de pasfotoautomaten exploiteert maar wel ruimte ter beschikking stelt hiervoor. Aangezien dit laatste ook door particuliere ondernemingen kan worden gedaan, kwalificeert deze activiteit volgens de ACM als economische activiteit. Een derde element is of er één of meerdere uitzonderingsbepalingen op artikel 25i Mw van toepassing zijn. Dit is volgens de ACM niet het geval. De antwoorden op deze drie vragen impliceren dat er voor de betreffende activiteiten door de gemeente integrale kosten moeten worden doorberekend aan de afnemers c.q. de exploitanten van de pasfotohokjes.

De gemeente Amsterdam heeft voor de exploitatie van de pasfotohokjes in de zeven stadsdeelkantoren een contract afgesloten met twee aanbieders van pasfotoautomaten, Prontophot-Holland B.V en Pasfotopoint B.V (zie Tabel 2.1). De gemeente stelt in haar stadsdeelkantoren ruimte (2 m²) en stroom beschikbaar voor de automaat en heeft de meubels aangeschaft waarin de automaten geplaatst zijn. Daarnaast voorziet zij in handling en schoonmaak. De exploitatie en het operationeel houden van de automaten wordt door Prontophot-Holland en Pasfotopoint gedaan. Net als het geven van uitleg en ondersteuning aan gebruikers.¹ In ieder geval in de stadsdeelkantoren Centrum en Noord staat een werknemer te assisteren bij het gebruik van het fotohokje.²

Tabel 2.1 De zeven stadsdeelkantoren van de gemeente Amsterdam.

Stadsdeel	Aanbieder van pasfotoautomaat
Zuid-Oost	Prontophot-Holland B.V.
Oost	Prontophot-Holland B.V.
Nieuw-West	Prontophot-Holland B.V.
West	Prontophot-Holland B.V. maar wordt Pasfotopoint B.V.
Zuid	Pasfotopoint B.V.
Noord	Pasfotopoint B.V.
Centrum	Pasfotopoint B.V.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (ACM, 2016)

¹ De automaten van Pasfotopoint worden door de aanbieder verzekerd. De automaten van Prontophot-Holland vallen onder de inboedelverzekering van de gemeente maar dit leidt volgens de gemeente niet tot aanvullende poliskosten.

² Deze observaties zijn door SEO gemaakt op 10 maart en 17 maart 2016.

De analyse van de ACM richt zich op de beoordeling van de doorberekening van de integrale kosten door de gemeente. Hiervoor maakt de ACM gebruik van gegevens die door de gemeente zijn verstrekt. Dit betreft onderstaande informatie:

- Offerteaanvraag concessie pasfoto- en geldwisselautomaten gemeente Amsterdam.
- Diverse mails en telefoongesprekken tussen de ACM en de gemeente.
- Diverse brieven van de gemeente.
- Huisvestingsvisie Bureau Gemeentelijke Huisvesting (concept), februari 2011, Opgesteld door de Taskforce Huisvesting van de gemeente Amsterdam.

De opbouw van de kosten die voor de gemeente gemoeid zijn met de betreffende activiteit is weergegeven in Tabel 2.2. De totale kosten voor de gemeente per pasfotoautomaat per jaar komen zijn volgens deze opbouw € 1.787. Onbekend is of de gemeente voor het aangaan van de contracten een berekening van de integrale kosten heeft gemaakt, of pas op het moment dat de ACM contact met haar opnam.

Tabel 2.2 Opbouw kosten gemeente per pasfotoautomaat per jaar

Kostencomponent	Opbouw	Kosten
Kosten gebouw	2 m ² * € 306	€ 612
Afschrijving meubel waarin pasfotoautomaat is geplaatst	€ 3.000 / 10	€ 300
Handling (10 min. per week à € 75 per uur, 50 weken)	€ 75 * 10/60 * 50	€ 625
Schoonmaak (10 min. per week à € 30 per uur, 50 weken)	€ 30 * 10/60 * 50	€ 250
Totale kosten		€ 1.787

Bron: ACM, 2016

De gemeente ontvangt inkomsten van de aanbieders van de pasfotoautomaten. In het geval van Prontophot-Holland bedraagt dit 15 procent van de omzet die Prontophot-Holland behaalt. Gemiddeld ontvangt de gemeente van Prontophot-Holland per stadsdeel tussen de € 2.000 en € 3.000.³ Van Pasfotopoint ontvangt de gemeente een vaste vergoeding van € 150 excl. BTW per automaat, per maand. Dit komt neer op € 1.800 per jaar per automaat.

De ACM heeft de berekening van de gemeente op de diverse onderdelen beoordeeld en geconcludeerd dat deze de kosten van de dienstverlening van de gemeente omvat. Voorts concludeert de ACM dat de opbrengsten die de gemeente ontvangt tenminste de integrale kosten van die dienstverlening dekken. Hierdoor voldoet de gemeente aan de verplichting tot doorberekening van ten minste de integrale kosten.

³ Gebaseerd op data van de gemeente voor de jaren 2014 en 2015.

3 Analyse SEO

De gemeente moet operationele kosten, afschrijvingskosten en vermogenskosten in rekening brengen. Heeft de gemeente aan deze verplichting voldaan? Welke informatie is nodig om te kunnen concluderen of er daadwerkelijk sprake is van doorberekening van integrale kosten?

SEO heeft het besluit van de ACM en de onderbouwing van de kostenberekening bestudeerd. In dit hoofdstuk worden de afzonderlijke elementen van deze berekening besproken. Paragraaf 3.1 bespreekt de kosten die de gemeente maakt voor haar dienstverlening ten behoeve van de pasfotoautomaten en paragraaf 3.2 bespreekt de inkomsten die de gemeente ontvangt van de exploitanten van de pasfotoautomaten.

3.1 Kosten voor de gemeente

De kosten voor de gemeente bestaan uit drie elementen: (1) operationele kosten, (2) afschrijvings- en onderhoudskosten en (3) vermogenskosten. De kosten vormen tezamen de integrale kosten als bedoeld in artikel 25i Mw. Onder de operationele kosten vallen kosten voor het aanbieden van de ruimte voor de fotoautomaat en kosten voor werknemers van de gemeente in termen van schoonmaak en handling. De gemeente heeft duidelijk aangegeven welke kosten met de personeelskosten gemoeid zijn. Over de gebouwkosten bestaat meer onduidelijkheid. Deze paragraaf richt zich daarom alleen op de gebouwkosten als onderdeel van de operationele kosten. Bij afschrijvingskosten wordt gekeken naar die van het fotomeubel waarin de pasfotoautomaat is geplaatst. Tot slot wordt ingegaan op de vermogenskosten. Maar eerst is aandacht besteed aan het aggregatieniveau waarop deze kosten zijn berekend.

3.1.1 Aggregatieniveau operationele kosten

De gemeente berekent de kosten voor de gemeente die gemoeid zijn met het (laten) plaatsen en laten exploiteren van pasfotoautomaten voor alle stadsdeelkantoren gezamenlijk berekend. Feitelijk gaat de gemeente uit van de gemiddelde kosten en niet van de specifieke kosten per stadsdeel. De ACM accepteert in het concept besluit deze middeling van kosten.

Dit vormt een probleem wanneer de daadwerkelijke gebouwkosten van de stadsdeelkantoren van elkaar verschillen. Oorzaken van verschillen in gebouwkosten kunnen onder meer bestaan in verschillen in bouwjaar, omvang, onderhoudskosten en locatie. Deze elementen zorgen mogelijk voor verschillende aanschafwaardes of huurprijzen van de gebouwen waardoor ook de integrale kosten gemoeid met de onderhavige activiteit kunnen verschillen tussen stadsdelen.

Het negeren van kostenverschillen tussen stadsdelen is problematisch omdat het aannemelijk is dat de relevante markt voor pasfoto's een zeer lokale markt is die zich veelal binnen de grenzen van het stadsdeel bevindt. Alternatieven voor het aanbod van pasfoto's in het stadsdeelkantoor bevinden zich vanuit het perspectief van de afnemer van pasfoto's in de omgeving van het betreffende

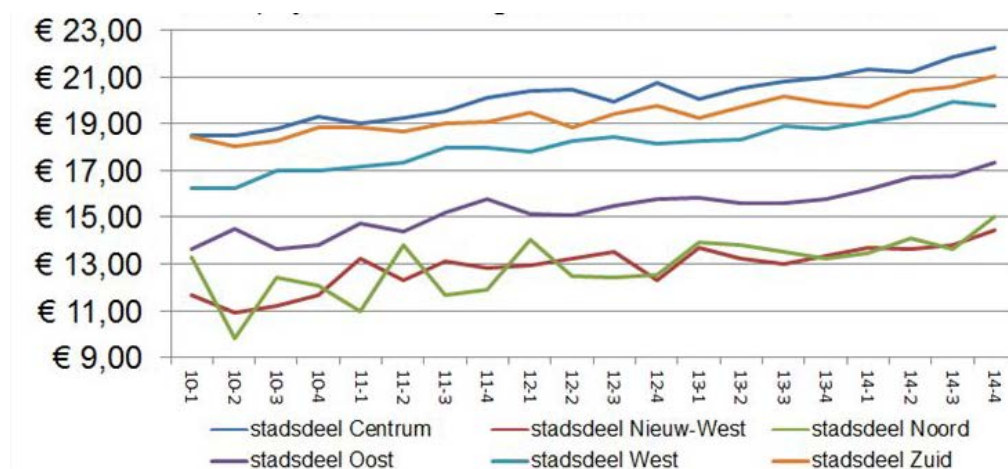
stadsdeelkantoor en niet in stadsdeelkantoren aan de andere kant van de stad. Wanneer de daadwerkelijke kosten in een stadsdeelkantoor hoger liggen dan de gemiddelde kosten waar de gemeente vanuit gaat, dan is sprake van kosten onder de integrale kosten en wordt de concurrentie met andere aanbieders van pasfoto's die zich in dezelfde relevante markt begeven, verstoort. Omdat de daadwerkelijke gebouwkosten te allen tijde verschillen tussen stadsdelen, zullen bij het hanteren van gemiddelde kosten sommige stadsdelen meer dan integrale kosten in rekening brengen, en andere stadsdelen minder dan integrale kosten.

Zie voor verschillen in aanschafwaarde van gebouwen ter illustratie Box 1 en voor verschillen in huurprijzen in Amsterdam Figuur 3.1. Deze hebben geen betrekking op stadsdeelkantoren – SEO kan ten behoeve van dit onderzoek niet beschikken over de kosten gespecificeerd naar stadsdeel – maar dienen ter illustratie dat kosten van gebouwen verschillen.

Box 1 Aanschafwaarde plus investeringen per pand kunnen verschillen

Uit data van de gemeente blijkt dat de aanschafwaarde plus investeringen per pand kunnen verschillen. In de periode 2010-2012 heeft de gemeente twee panden aangekocht; Voormalige Stadstimmertuin 4-6 en Crucquiusweg 5.⁴ Het eerstgenoemde pand had een aanschafwaarde van € 7,6 miljoen en benodigde investeringen van € 1.040.700. Het biedt ruimte aan 3.469 m² verhuurbaar vloeroppervlak (VVO). Per m² zijn de totale kosten daarom € 2.316. Voor de Crucquiusweg gaat het om respectievelijk € 9,9 miljoen en € 0,5 miljoen, voor 4.490 m² VVO. Dit komt neer op € 2.491. De totale kosten van de twee panden verschillen € 175 per m².

Figuur 3.1 Huurprijsontwikkeling Amsterdamse stadsdelen (vrije sector)



Bron: Pararius (2015)⁵

Ook kan het zijn dat vanwege verschillen in omvang van de kantoren (in m²), de bouwkosten en dus de aanschafwaarde per m² verschillen. Uit cijfers van NVM blijkt dat de bouwkosten van kantoren per m² verschillen met het aantal m², het aantal verdiepingen en met de vorm van het gebouw (vierkant of rechthoekig).⁶ De locatie van het stadsdeelkantoor kan ook invloed hebben op de

⁴ Dit betreffen geen stadsdeelkantoren.

⁵ Pararius, Huurprijzen in Amsterdam rijzen de pan uit, 5 februari 2015, via www.pararius.nl/nieuws/huurprijzen-in-amsterdam-rijzen-de-pan-uit/N10000000207

⁶ NVM Business, R.L. Bak (2015), Kantoren in cijfers 2014, Zeist.

aanschafwaarde of huurprijs en daarmee op de integrale kosten. De gemeente publiceert een overzicht van de verkoopprijs per m² van woningen in de verschillende stadsdelen. De verkoopprijs van woningen is deels afhankelijk van dezelfde locatiefactoren die van invloed zijn op de koopsom of huurprijs van een stadsdeelkantoor. In Bijlage A is per stadsdeelkantoor grafisch weergegeven wat de verkoopprijs per m² in de directe omgeving van het kantoor is. Uit de figuren blijkt dat de omgeving van stadsdeelkantoor Centrum aanzienlijk duurder is dan die van het kantoor in Zuid-Oost en Noord. Daartussenin zitten, van duur naar minder duur respectievelijk Oost, Zuid, West en Nieuw-West.

Door aggregatie op het niveau van alle stadsdelen samen en het middelen van kosten, gaat de gemeente voorbij aan daadwerkelijke verschillen in kosten tussen de stadsdelen en de consequentie die dat heeft voor de integrale kosten. SEO adviseert daarom om nader onderzoek te doen naar de gebouwkosten onderscheiden naar stadsdeelkantoor en op basis daarvan te beoordelen of sprake is van integrale kosten die in rekening worden gebracht aan de exploitanten van de pasfoto's.

SEO heeft bij de gemeente informatie opgevraagd over de omvang van de stadsdeelkantoren (in m²) en de kosten waarvoor deze gebouwen in de jaarrekeningen van de stadsdeelkantoren staan. Uit mondelinge communicatie met de gemeente blijkt dat zij in haar financiële rapportages uitgaat van een uniforme kosten per m² casco voor alle gebouwen van circa € 300. Dit komt overeen met de € 291,13 uit de Huisvestingsvisie (2011).⁷ Er wordt niet per pand gerapporteerd. Voor intern gebruik hebben zij wel zicht op de aanschafwaarde en afschrijvingskosten of huurprijzen per stadsdeelkantoor. Deze kosten kunnen gebruikt worden om de integrale kosten per stadsdeelkantoor te berekenen. Tot op heden heeft SEO echter geen toegang tot deze informatie gekregen. De ACM zou deze informatie kunnen opvragen om tot een juiste beoordeling te komen en ten behoeve van een definitief besluit.

3.1.2 Kosten gebouw (operationele kosten)

De ACM volgt de redenering van de gemeente dat het overgrote deel van de kosten bestaat uit algemene middelen die de gemeente inzet voor de dienstverlening. Denk hierbij aan kosten voor huisvesting, personeel, et cetera. Daarom is de beoordeling van de kosten van de gemeente met name een beoordeling van de gehanteerde toerekeningsmaatstaf.

Wat betreft deze toerekening maatstaf gaat de gemeente uit van een uniforme ingebruikgeevingsprijs voor kantoorgebouwen. Deze is opgebouwd uit een gebouwgebonden deel en een gebruikersgebonden deel gelijk aan de NEN 2748 kostensoorten (Nederlandse norm voor facilitaire voorzieningen). *“Per kostensoort wordt een bedrag aangehouden dat gelijk is aan de mediane kosten in de NFC benchmark 2009 van de NEN 2748. Op de benchmark is één correctie aangebracht en wel op de kostensoort “voorzien in gebouwen en terreinen”. In deze kostensoort is o.a. de huurprijs voor de kantoorgebouwen opgenomen. De huurprijzen in Amsterdam liggen beduidend hoger dan de huurprijzen in de rest van Nederland, waardoor het benchmark gemiddelde in de Amsterdamse situatie niet realistisch is. Het bedrag voor deze kostensoort is verhoogd met € 26,- (van € 189,22 naar € 215,22).”*⁸

⁷ Huisvestingsvisie Bureau Gemeentelijke Huisvesting (concept), februari 2011.

⁸ Huisvestingsvisie Bureau Gemeentelijke Huisvesting (concept), februari 2011.

Het gebouwgebonden deel bedroeg in 2011 € 291,13 (zie Tabel 3.1). Voor niet-verbouwde (casco) ruimte wordt alleen het gebouwgebonden deel in rekening gebracht. Voor werkplekken komt hier het gebruikersgebonden deel bij ter hoogte van € 112,62 (zie Tabel 3.2).

Onduidelijk is of er in de kostenopbouw volgens NEN ook afschrijvingskosten van het gebouw zijn meegenomen. De gemeente neemt dit namelijk niet op bij het element 'afschrijvingskosten' (zie volgende subparagraaf).

Tabel 3.1 Gebouwgebonden kosten volgens NEN 2748, gehanteerd door de gemeente

Kostensoort	Bedrag per m ² VVO
Voorzien in gebouwen en terreinen (exclusief parkeren)	€ 215,22
Afdragen van belastingen en heffingen	€ 4,05
Verzekeren van gebouw	€ 1,18
Onderhouden van gebouwen en terreinen	€ 33,34
Muteren van gebouwen / ruimten	€ 2,46
Verbruik van energie en water	€ 26,13
Beheren	€ 8,75
Totaal	€ 291,13

Bron: Gemeente Amsterdam, 2011

Tabel 3.2 Organisatiegebonden kosten volgens NEN 2748, gehanteerd door de gemeente

Kostensoort	Bedrag per m ² VVO
Consumptieve diensten	€ 26,85
Risicobeheersen	€ 17,38
Schoonmaken	€ 19,54
Reststoffen managen	€ 2,71
Verhuizen	€ 3,41
Verstr. v. ruimte, benodigdheden en hulpmiddelen	€ 16,85
Facility management	€ 25,88
Totaal	€ 112,62

Bron: Gemeente Amsterdam, 2011

Gebouwgebonden kosten

Het verschil in huurprijzen tussen Amsterdam en de rest van Nederland is volgens de gemeente een reden tot correctie. Wel hanteert de gemeente dezelfde kosten voor hun panden, ongeacht de locatie in Amsterdam. Dit is problematisch indien er grote verschillen zijn tussen de stadsdelen (zie vorige paragraaf).

Gebruikersgebonden kosten

De gemeente brengt voor de ruimtes die beschikbaar worden gesteld voor de pasfotoautomaten alleen het gebouwgebonden deel in rekening. Deze pasfotoautomaten bevinden zich in hal van het stadsdeelkantoor (zie Figuur 3.2). Deze hallen omvatten echter deels werkplekken (waar o.a. een paspoort kan worden aangevraagd) en deels ingerichte wachtruimte en informatieverstrekking. Ook is sprake van facility management in deze ruimtes. De ruimtes zijn voorzien van licht, inrichting en decoratie, en kunnen derhalve niet tot casco ruimte gerekend worden (zie onderstaande figuren). Voor het ter beschikking stellen van ruimte aan de pasfoto exploitanten tegen integrale kosten zou de gemeente daarom ook het gebruikersgebonden deel in rekening moeten brengen.

Dit zou, uitgaande van het prijspeil uit 2011 neerkomen op € 403,75. Gecorrigeerd voor inflatie dit neer op € 424,38 in het huidige prijspeil.⁹

Dit bedrag is ook in lijn met gegevens van het CBS waaruit blijkt dat de gebruikskosten van kantoorruimte in Amsterdam in april 2013 gelijk waren aan € 413,14 per m² per jaar (CBS, 2013)¹⁰.

Let wel, dit is uitgaande van de uniforme kosten per m² voor alle locaties tezamen. Zoals hierboven toegelicht, zou dit per stadsdeelkantoor moeten worden berekend indien er verschillen zijn tussen de locaties.

De gemeente rekent 2 m² per locatie voor de gebouwkosten. Dit is echter alleen de ruimte die de fotoautomaat inneemt. De ruimte voor het fotomeubel, het assiterend personeel en eventuele wachtenden is hierbij door de gemeente buiten beschouwing gelaten. Dit terwijl de gemeente deze ruimte niet kan inzetten voor andere dienstverlening. Als deze zaken worden meegenomen, is het waarschijnlijk dat de gebruikte ruimte eerder rond de 4 à 6 m² ligt. In dat geval zouden de kosten hiervan ook moeten worden doorberekend. Dit zou resulteren in 4 à 6 m² * € 424, is € 1.696 à € 2.544 per jaar. Aangezien dit een groot effect heeft op de totale integrale kosten, is het raadzaam om hier nader onderzoek naar te doen.

Figuur 3.2 Locatie in stadsdeelkantoor waar pasfotoautomaat is geplaatst (zie rechts)



Bron: <http://salverda.nl/projecten/stadsloketten-west-amsterdam-renovatie/>

⁹ Hierbij is dezelfde hoogte van inflatie gehanteerd als door de gemeente is gedaan, zie randnummer 43 van het concept besluit van de ACM.

¹⁰ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SL.NL&PA=71454ned&LA=NL> in dollars. Wisselkoers van 1 april 2013 (<http://nl.exchange-rates.org/HistoricalRates/E/USD/1-4-2013>). Geen recentere data beschikbaar.

Figuur 3.3 Inrichting stadsdeelkantoor Centrum (stadhuis)



Bron: www.dearchitect.nl/projecten/2012/interieur/Stadhuis+Amsterdam/Stadhuis+Amsterdam.html

3.1.3 Afschrijving fotomeubel

Aanschafwaarde fotomeubel

De pasfotoautomaten zijn in een speciaal ontworpen en op maat gemaakte fotomeubel geplaatst. Uit de informatie van de gemeente blijkt dat de kosten € 3.000 per fotomeubel zijn. Ook hier zijn, naar alle waarschijnlijkheid, de kosten geaggregeerd voor alle stadsdeelkantoren tezamen.

Zoals onderstaande figuren aantonen, verschillen de fotomeubels per stadsdeel. Gezien de verschillen in omvang en bouw materiaal is het aannemelijk dat de aanschafwaarden van de meubels ook verschillen. Uit nader onderzoek naar deze aanschafwaarden zou moeten blijken of het terecht is dat er € 3.000 per fotomeubel is gerekend.

Figuur 3.4 Het fotomeubel in stadsdeelkantoor Centrum



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Foto is genomen op 9 maart 2016.

Figuur 3.5 Het fotomeubel in stadsdeelkantoor Oost



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Foto is genomen op 9 maart 2016.

Figuur 3.6 Het fotomeubel in stadsdeelkantoor Zuid



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Foto is genomen op 9 maart 2016.

Afschrijvingstermijn

De gemeente gaat uit van een afschrijvingstermijn voor het fotomeubel van tien jaar. De concessies voor het exploiteren van de pasfotoautomaat die in het meubel geplaatst is, zijn echter korter. In het contract met Prontophot is een looptijd van drie jaar opgenomen welke kan worden verlengd met identieke perioden. De overeenkomst kan tussentijds worden opgezegd door Prontophot indien de jaaromzet beneden een bepaald gespecificeerd bedrag blijft. Het contract met Pasfotopoint heeft een looptijd van twee jaar en kan twee maal met dezelfde lengte worden verlengd.

Uit nader onderzoek zou moeten blijken of de fotomeubels na afloop van het contract wederom kunnen worden gebruikt door een andere aanbieder van pasfotoautomaten. Zo niet, dan is de vraag of de gemeente niet zou moeten uitgaan van een kortere afschrijvingstermijn die overeenkomt met

de economische levensduur. Deze is verstreken als het bedrijfsmiddel geen economisch nut meer heeft, ook al is het technisch nog in goede staat.¹¹

Uitgaande van voldoende omzet is het mogelijk dat Prontophot de tien jaar levensduur van het fotomeubel contractueel uitzit. Er kan echter geen inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijkheid hiervan. Het contract met Pasfotopoint heeft echter een maximale looptijd van zes jaar, ruim korter dan de tien jaar die de gemeente als afschrijvingstermijn hanteert. Dit zou, in ieder geval voor de stadsdeelkantoren die Pasfotopoint bedient, neerkomen op $\text{€ } 3.000/6 = \text{€ } 500$ aan afschrijvingskosten per jaar.

3.1.4 Vermogenskosten

De ACM erkent in haar besluit het volgende: *“Conform het Besluit Markt en Overheid dient de gemeente, bij de bepaling van de integrale kosten die zij aan de exploitanten van de pasfotoautomaten in rekening brengt, tenminste de volgende kosten in aanmerking te nemen: (1) operationele kosten, (2) afschrijvings- en onderhoudskosten en (3) vermogenskosten.”*

De gemeente brengt echter geen vermogenskosten in rekening. Dit terwijl de gemeente, nu het $\text{€ } 3.000$ per fotomeubel heeft uitgegeven, geen rentebaten over dit bedrag kan ontvangen. Volgens de Handreiking Wet Markt & Overheid kan voor de bepaling van de vermogenskosten gebruik worden gemaakt van de omslagrente die een gemeente hanteert als vermogenskostenvoet.¹² Voor de gemeente Amsterdam was de omslagrente in 2014 4,5 procent.¹³ Dit komt neer op $\text{€ } 135$ vermogenskosten per fotomeubel.

3.1.5 Personele inzet

Tot slot gaat de gemeente uit van personele inzet van 10 minuten per week voor handling, en 10 minuten per week voor schoonmaak. Ook hiervoor is het raadzaam nader te onderzoeken of deze personele inzet correct is. Indien zou worden uitgegaan van 15 minuten per activiteit, zouden de kosten komen op $\text{€ } 938$ voor personele inzet voor handling en $\text{€ } 375$ voor personele inzet voor schoonmaak.¹⁴ Ten opzichte van respectievelijk $\text{€ } 625$ en $\text{€ } 250$ aan kosten die door de gemeente zijn aangegeven. Aangezien een toename in tijdsinzet van in totaal 10 minuten resulteert in een kostentoeename van $\text{€ } 438$ is het zaak om de tijdsinzet te controleren en een goed onderbouwde inzet mee te nemen in de kostenberekening.

3.1.6 Conclusie kosten voor de gemeente

Indien de gebouwkosten per stadsdeel van elkaar verschillen, is het problematisch als de gemeente deze kosten aggregeert voor alle stadsdelen samen. Uit openbare informatie blijkt dat er een aantal redenen is waardoor het aannemelijk is dat kostenverschillen tussen de stadsdeelkantoren bestaan.

¹¹ www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/afschrijving/hoe_berekent_u_het_bedrag_van_de_afschrijving

¹² Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), opgesteld door Deloitte Consulting B.V.

¹³ Gemeente Amsterdam (2014), Begroting 2014.

¹⁴ Handling: 15 min. per week à $\text{€ } 75$ per uur, 50 weken en schoonmaak: 15 min. per week à $\text{€ } 30$ per uur, 50 weken.

Hierbij gaat het om verschillen in aanschafwaarde en hoogte van investeringen, de locaties van de stadsdeelkantoren en de omvang en bouwvorm van de stadsdeelkantoren.

Om met afdoende onderbouwing te concluderen dat er sprake is van doorberekening van integrale kosten, zouden de kosten per stadsdeelkantoor berekend moeten worden. Dit kan gedaan worden door afschrijvingskosten of huurkosten (gebouwgebonden deel) en facilitaire kosten (gebruikersgebonden deel) in rekening te brengen. SEO heeft vooralsnog geen toegang tot deze informatie gekregen van de gemeente. Hier zou de ACM nader onderzoek naar moeten worden gedaan.

De gemeente hanteert het onderscheid tussen het gebouwgebonden deel en het gebruikersgebonden deel van de kosten maar brengt alleen het eerste in rekening. Aangezien de ruimtes die door de gemeente beschikbaar worden gesteld voor het plaatsen en exploiteren van de pasfotoautomaten geen casco ruimtes betreffen maar ingerichte ruimtes zijn, zouden beide delen in rekening moeten worden gebracht.

Aangezien data ontbreken om de gebouwkosten per stadsdeelkantoor uit te rekenen, is voor nu uitgegaan van de data die door de gemeente aan de ACM zijn verstrekt. De kosten voor zowel het gebouwgebonden deel als het gebruikersgebonden deel komen neer op € 424 (ten opzichte van € 306 per m² voor alleen het gebouwgebonden deel).

Voorts zou de afschrijvingstermijn bij in ieder geval de stadsdelen waar Pasfotopoint exploiteert tot zes jaar moeten worden beperkt. Dit komt neer op afschrijvingskosten van € 500 in plaats van € 300.

In de berekening van de gemeente ontbreken tot slot de vermogenskosten. Dit zou gaan om € 135 per fotomeubel.

Uitgaande van de data die door de gemeente zijn aangeleverd, komen de integrale kosten voor Prontophot hiermee op € 2.159 en voor Pasfotopoint op € 2.359 (zie Tabel 3.3).¹⁵

Twee zaken die relatief veel effect hebben op de integrale kosten zijn het aantal m² dat wordt meegenomen en de tijdsinzet van het personeel op het gebied van handling en schoonmaak. Per extra m² nemen de kosten met € 424 toe. Indien 6 m² wordt aangehouden voor de pasfotoauto-maat, het fotomeubel, het assiterend personeel en eventuele wachtenden, komen de kosten voor Prontophot op € 3.855 en voor Pasfotopoint op € 4.055 per jaar. Bij een toename van 5 minuten voor handling en 5 minuten voor schoonmaak stijgen de kosten met € 438 per jaar. Het is daarom van belang dat het correcte aantal m² en de juiste hoeveelheid tijdsinzet wordt meegenomen in de berekening. Hier zou een nadere onderbouwing door de gemeente voor moeten komen of nader onderzoek door de ACM.

¹⁵ Dit betreft een berekening op het niveau van alle stadskantoren samen aangezien SEO geen toegang heeft tot de gebouwkosten per stadsdeelkantoor. Wel dient benadrukt te worden dat dit aggregatieniveau problematisch is indien er sprake is van afwijkende gebouwkosten tussen de verschillende stadsdeelkantoren.

Tabel 3.3 Integrale kosten van de gemeente per aanbieder, o.b.v. data gemeente

Kostencomponent	Prontophot		Pasfotopoint	
Kosten gebouw (o.b.v. alle kantoren tezamen)	2 m ² * € 424	€ 849	2 m ² * € 424	€ 849
Afschrijving meubel	€ 3.000 / 10	€ 300	€ 3.000 / 6	€ 500
Handling	€ 75 * 10/60 * 50	€ 625	€ 75 * 10/60 * 50	€ 625
Schoonmaak	€ 30 * 10/60 * 50	€ 250	€ 30 * 10/60 * 50	€ 250
Vermogenskosten	€ 135	€ 135	€ 135	€ 135
Totale kosten		€ 2.159		€ 2.359

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Dit betreft een berekening op het niveau van alle stadsdeelkantoren gezamenlijk. Zoals hierboven toegelicht is dit onjuist. Aangezien SEO geen toegang heeft tot de data per stadsdeelkantoor is hier toch uitgegaan van het geaggregeerde niveau.

De gemeente ontvangt inkomsten van de aanbieders van de pasfotoautomaten. In het geval van Prontophot-Holland bedraagt dit 15 procent van de omzet die Prontophot-Holland behaalt. Gemiddeld ontvangt de gemeente van Prontophot-Holland per stadsdeel tussen de € 2.000 en € 3.000.¹⁶ Het kost burgers € 5 om een pasfoto te laten maken.¹⁷

Van Pasfotopoint ontvangt de gemeente een vaste vergoeding van € 150 excl. BTW per automaat, per maand. Dit komt neer op € 1.800 per jaar per automaat.

De vergoeding van Pasfotopoint aan de gemeente is daarmee ruim € 500 lager dan de integrale kosten zoals in Tabel 3.3 berekend. Dit leidt tot de conclusie de gemeente niet voldoet aan de verplichting om de integrale kosten door te berekenen. De vergoeding van Prontophot ligt tussen de € 2.000 en € 3.000. Indien de vergoeding aan de lage kant van die bandbreedte zit, zijn de integrale kosten ook voor Prontophot hoger dan de vergoeding en zou niet zijn voldaan aan het doorberekenen van de integrale kosten. In de volgende paragraaf is toegelicht dat met een aan omzet gerelateerde vergoeding, niet zeker is dat de gemeente ook voor deze aanbieder voor de komende jaren voldoet aan de verplichting tot doorberekenen van integrale kosten.

3.2 Kosten voor de aanbieders van de pasfotoautomaten

De kosten voor beide aanbieders van de pasfotoautomaten bestaan uit een aantal variabele kosten zoals fotopapier, inkt en het uitvoeren van de storingsdienst. Deze kosten zijn hoger naarmate er meer pasfoto's worden gemaakt. Prontophot-Holland is met de gemeente een variabele concessie-vergoeding overeengekomen waardoor dit ook onder de variabele kosten valt.

Vaste kosten betreffen, in geval van Pasfotopoint, het verzekeren van de automaat en de vergoeding die zij aan de gemeente betalen in ruil voor de concessie.

Aangezien het in deze zaak gaat om het (laten) plaatsen en laten exploiteren van pasfotoautomaten door de gemeente en niet om de exploitatie van de pasfotoautomaten zelf, zijn hier alleen de kosten

¹⁶ Gebaseerd op data van de gemeente voor de jaren 2014 en 2015.

¹⁷ www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B0D7FE90F-2E15-49DD-A9AC-04E3C9477335%7D

van de aanbieders van dit eerstgenoemde van belang. Dit betreft de vergoeding die zij aan de gemeente betalen voor de concessie. Deze zou, volgens de Wet Markt en Overheid moeten zijn gebaseerd op de integrale kosten.

Ondanks dat de jaarlijkse vergoeding van Prontophot overeen kan komen met de integrale kosten uit Tabel 3.3, loopt het doorberekenen van de integrale kosten spaak vanwege de relatie tussen de vergoeding en de omzet. Stel dat er in een jaar niemand naar het stadsdeelkantoor komt om een pasfoto te laten maken. In dat geval is de omzet voor Prontophot-Holland € 0. De vergoeding aan de gemeente is in dit geval € 0, terwijl de integrale kosten volgens de gemeente € 1.787 zijn (zie Tabel 2.2) en volgens SEO € 2.159 (zie Tabel 3.3). Kortom, bij een tegenvallende omzet, zijn de kosten van Prontophot-Holland niet gelijk aan de integrale kosten die de gemeente maakt bij het (laten) plaatsen en laten exploiteren van pasfotoautomaten. Met een aan omzet gerelateerde vergoeding ter dekking van kosten van de gemeente die wel onafhankelijk zijn van het afgezette volume c.q. de omzet, bestaat geen zekerheid dat jaarlijkse de integrale kosten in rekening worden gebracht.

Conclusie en aanbevelingen

De ACM is in haar analyse uitgegaan van informatie aangeleverd door gemeente Amsterdam. De gemeente heeft de integrale kosten op het niveau van alle stadsdeelkantoren samen berekend. Zo is uitgegaan van een uniforme kostprijs per m². Indien er echter verschillen zijn tussen de kosten van de zeven stadsdeelkantoren, is er bij dit aggregatieniveau geen sprake van integrale doorberekening.

Openbare data wijzen erop dat het aannemelijk is dat kostenverschillen bestaan tussen de stadsdeelkantoren. Hierbij gaat het om verschillen in aanschafwaarde en investeringen of huurprijzen en de omvang en bouwvorm van de kantoren.

Om te bepalen of de kantoorkosten van de stadsdeelkantoren inderdaad van elkaar verschillen, kunnen de aanschafwaarden en afschrijvingskosten of huurprijs worden geanalyseerd. Hiermee kan het gebouwgebonden deel van de kosten bepaald worden. SEO heeft echter tot op heden geen toegang van de gemeente gekregen tot deze informatie. Aanbevolen wordt om hier nader onderzoek naar te doen. Het is namelijk op grond van de huidige beschikbare informatie van de gemeente niet vast te stellen of er sprake is van doorberekening van integrale kosten.

De gemeente brengt geen gebruikersgebonden kosten in rekening voor de ruimte die zij beschikbaar stelt aan Prontophot en Pasfotopoint. De ruimtes die zij beschikbaar stelt betreffen echter geen casco ruimtes maar ingerichte ruimtes. Doorberekening van integrale kosten zou daarom vereisen dat ook het gebruikersgebonden deel wordt meegenomen. Uitgaande van de data van de gemeente, zou dit neerkomen op € 424 per m². Let wel, dit is op geaggregeerd niveau. Aangezien SEO geen inzage heeft in de kantoorkosten per stadsdeelkantoor wordt hier het geaggregeerde kostenniveau gepresenteerd.

De gemeente gaat uit van 2 m² die zij aanbiedt aan de exploitant van de pasfotoautomaten. Het is echter de vraag of deze ruimte alle hieraan gerelateerde zaken omvat, zoals ruimte voor het fotomeubel, het assisterend personeel en eventuele wachtenden. Per m² stijgen de kosten met € 424. Nadere onderbouwing van de omvang van de aangeboden ruimte is daarom gewenst.

Uit veldonderzoek blijkt dat de fotomeubels waarin de pasfotoautomaten zijn geplaatst onderling verschillen in omvang en materiaal. Nader onderzoek zou daarom moeten uitwijzen of het terecht is dat er € 3.000 per fotomeubel is gerekend of dat er sprake is van verschillende aanschafwaarden. Indien dit laatste het geval is, dient hier rekening mee te worden gehouden bij het berekenen van integrale kosten per stadsdeelkantoor.

De gemeente hanteert een afschrijvingstermijn van tien jaar. Dit terwijl de contracten met de aanbieders van de pasfotoautomaten korter (kunnen) lopen. Aanvullend onderzoek is daarom nodig om te bepalen of de fotomeubels na afloop van de contracten kunnen worden hergebruikt door andere aanbieders. Indien dit niet het geval is, zou de gemeente een kortere afschrijvingstermijn moeten hanteren. Dit resulteert in hogere afschrijvingskosten per jaar.

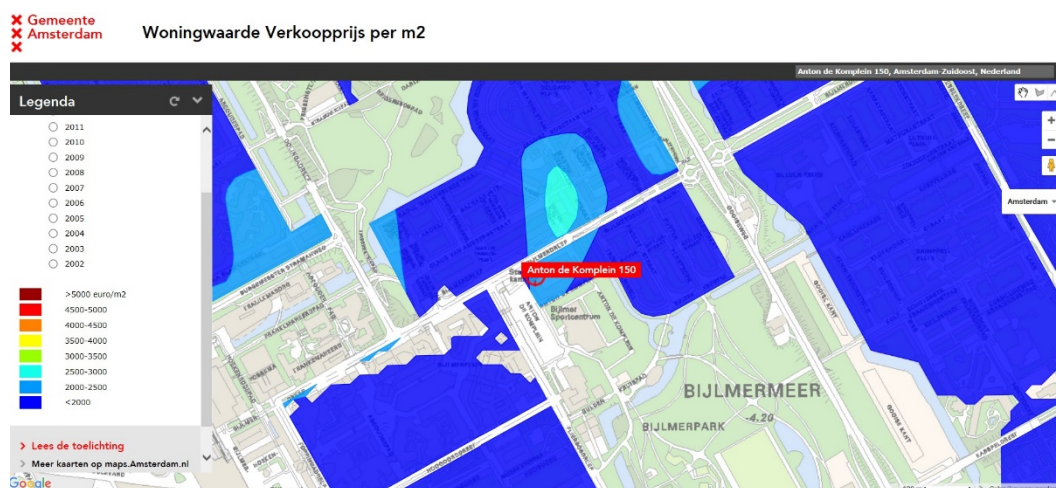
De gemeente heeft in haar huidige berekening geen vermogenskosten in rekening gebracht. Uitgaande van een omslagrente van 4,5 procent over de aanschafwaarde van € 3.000 per fotomeubel komt dit neer op extra kosten ter hoogte van € 135 per stadsdeelkantoor.

Bij een toename van 5 minuten voor handling en 5 minuten voor schoonmaak stijgen de kosten met € 438 per jaar. Het is daarom van belang dat de juiste hoeveelheid tijdsinzet wordt meegenomen in de berekening. Hier zou een nadere onderbouwing door de gemeente voor moeten komen of nader onderzoek door de ACM.

De gemeente ontvangt inkomsten van de aanbieders van de pasfotoautomaten. In het geval van Prontophot-Holland bedraagt dit 15 procent van de omzet die Prontophot-Holland behaalt. Een vergoeding die gerelateerd is aan omzet, is niet kosten georiënteerd. Bij een tegenvallende omzet, zijn de kosten van Prontophot-Holland niet gelijk aan de (vaste) integrale kosten die de gemeente maakt bij het (laten) plaatsen en laten exploiteren van pasfotoautomaten. Hiermee voldoet de gemeente niet aan de verplichting de integrale kosten door te berekenen.

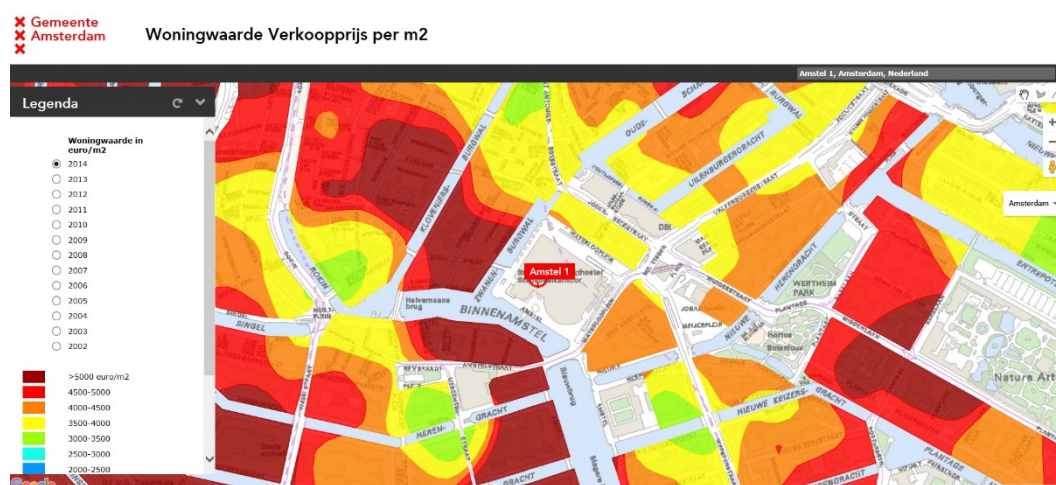
Bijlage A Verschillen in m² prijs per stadsdeel¹⁸

Figuur 3.7 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Zuid-Oost.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

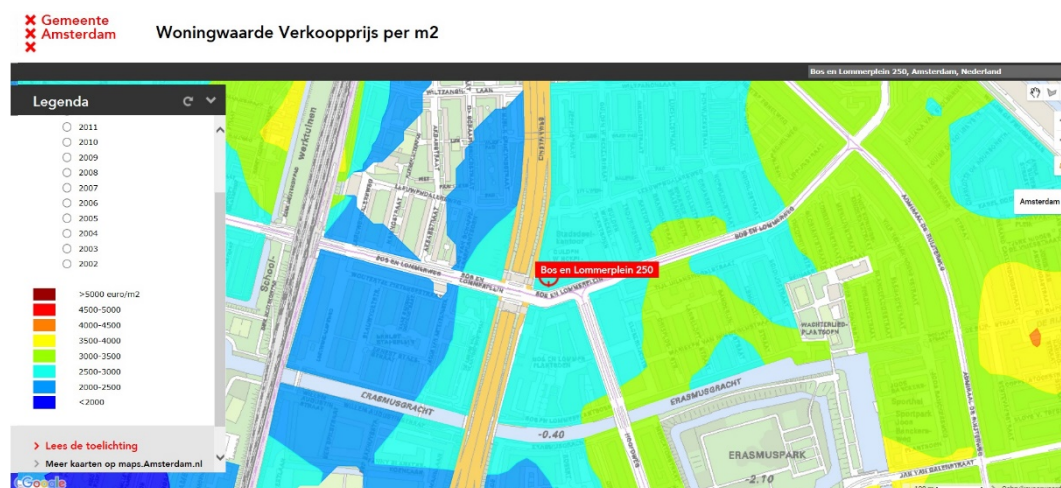
Figuur 3.8 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Centrum.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

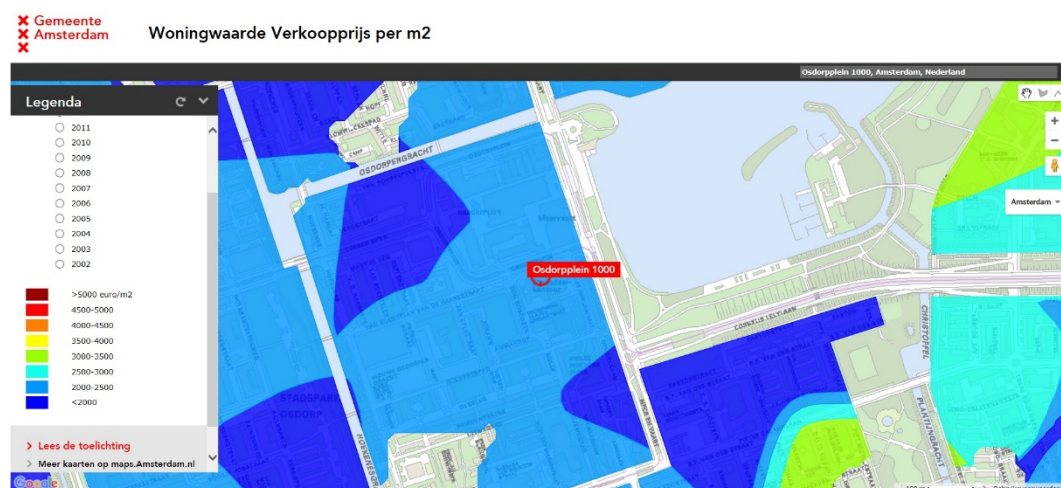
¹⁸ <http://maps.amsterdam.nl/woningwaarde/?LANG=nl>

Figuur 3.9 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel West.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

Figuur 3.10 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Nieuw-West.



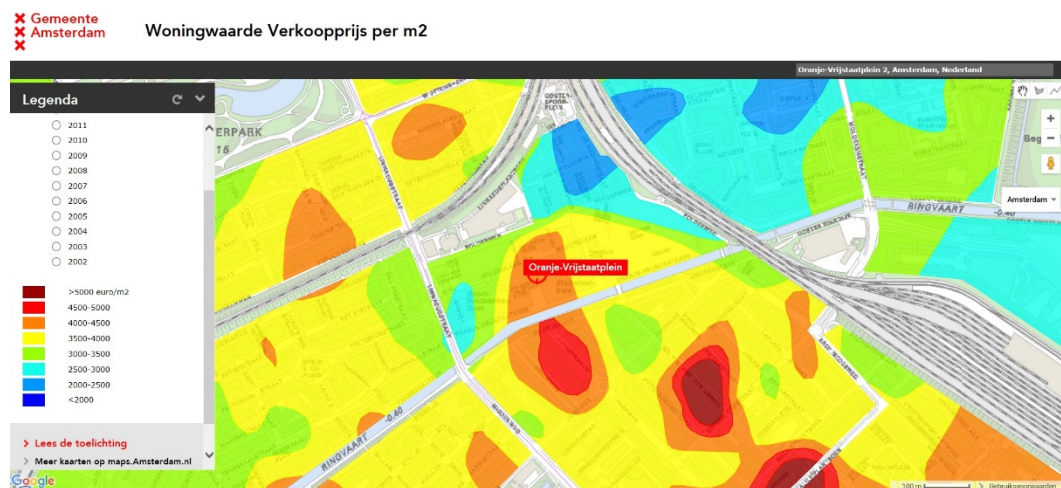
Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

Figuur 3.11 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Noord.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

Figuur 3.12 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Oost.

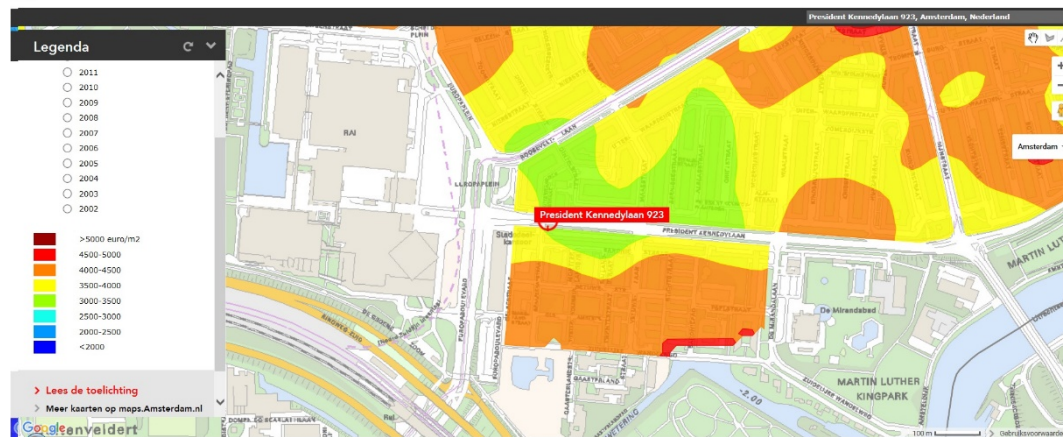


Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)

Figuur 3.13 Gemiddelde verkoopprijs per m² voor stadsdeel Zuid.

x Gemeente
 x Amsterdam

Woningwaarde Verkoopprijs per m²



Bron: SEO Economisch Onderzoek (Gemeente Amsterdam, 2014)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl