



Agendanr.: 11

Voorstelnr.: RB2014137

Onderwerp: Raadsvoorstel tot vaststelling van economische activiteiten in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h Mededingingswet

Programma: Programma 4 – sociale samenhang

Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 11 november 2014

Probleemstelling

Per 1 juli 2014 moeten overheden, waaronder gemeenten, voldoen aan de Wet Markt en Overheid. Met deze wet is de Mededingingswet gewijzigd. Met de Wet Markt en Overheid zijn gedragsregels toegevoegd voor bestuursorganen voor zover zij economische activiteiten verrichten, d.w.z. indien zij zich op de markt begeven als aanbieder van diensten of producten. Met deze gedragsregels worden eventuele voordelen weggenomen die de overheid of overheidsbedrijven hebben ten opzichte van andere private marktpartijen.

Gebleken is dat ook gemeente Heerhugowaard economische activiteiten uitvoert die onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid vallen, en waarbij toepassing van die wet ertoe leidt dat de betreffende diensten te duur worden voor de doelgroep. Gelet op de negatieve maatschappelijke gevolgen die dat met zich meebrengt, is het wenselijk voor deze diensten een uitzondering te maken. Door de betreffende diensten van algemeen belang te verklaren, zijn ze uitgezonderd van de wet en kan de gemeente deze diensten onder de kostprijs blijven aanbieden aan de doelgroep. Het nemen van een dergelijk besluit is een bevoegdheid van de raad.

Achtergrond

Het doel van de Wet Markt en Overheid (hierna: wet M&O) is het voorkomen van concurrentievervalsing. Doordat overheden beschikken over publieke middelen, ontstaat immers het risico dat die middelen oneigenlijk worden ingezet voor economische activiteiten, waardoor overheden in staat zijn om goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. Daardoor wordt de markt verstoord.

Om dergelijke concurrentievervalsing te voorkomen zijn met de wet M&O vier gedragsregels in het leven geroepen, die overheden in acht moeten nemen als zij economische activiteiten verrichten. Onder een economische activiteit wordt verstaan: iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en/of diensten op een markt, d.w.z. in concurrentie met ondernemingen.

De vier gedragsregels luiden als volgt:

1. **Integrale kostendoorberekening:** als een overheid een economische activiteit verricht, dus een dienst aanbiedt of goederen levert, dan moet zij tenminste de integrale kostprijs doorberekenen.
2. **Bevoordelingsverbod:** overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven, en zij mogen die overheidsbedrijven ook anderszins geen voordelen toekennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

3. Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak.
4. Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld vergunningverlenende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde mensen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten. Dit is om (de indruk van) belangenverstrengeling en concurrentievervalsing tegen te gaan.

De wet bevat verscheidene uitzonderingen. Zo zijn bepaalde sectoren geheel uitgezonderd. Daarnaast zijn bepaalde specifieke economische activiteiten uitgezonderd. En tot slot bepaalt de wet dat overheden zelf een uitzondering kunnen creëren, voor zover het activiteiten betreft die door haar zelf of door een van haar overheidsbedrijven, worden verricht in het algemeen belang. Dit voorstel ziet op dit laatste.

Uitzondering voor economische activiteiten in het algemeen belang

Wanneer bepaalde activiteiten door de markt niet worden aangeboden, ofwel slechts tegen hoge prijzen, kan het wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn dat de overheid die activiteiten tegen een lagere prijs aanbiedt in het algemeen belang.

Overheden kunnen zelf een besluit nemen waarbij zij vaststellen welke economische activiteiten zij in het algemeen belang achten. Bij gemeenten is de raad het bevoegde orgaan om een dergelijk besluit te nemen. De raad heeft bij het nemen van zo'n besluit een grote mate van beleidsvrijheid. Randvoorwaarde is dat er goede gronden zijn om een specifiek algemeen belang te beschermen en dat een afweging plaatsvindt van dat algemene belang enerzijds en de belangen van derden die door het besluit worden geraakt (particuliere ondernemers) anderzijds. Daarvoor is in ieder geval vereist dat de uitzondering noodzakelijk is om het beoogde belang te beschermen en dat de maatregel proportioneel is. Derden mogen niet onevenredig door het besluit worden benadeeld.

Economische activiteiten gemeente Heerhugowaard / Oplossingsrichtingen

Duidelijk is dat ook gemeente Heerhugowaard economische activiteiten verricht die onder de reikwijdte van de Wet M&O vallen. Geconstateerd is dat ten aanzien van twee economische activiteiten de nieuwe regels niet worden toegepast.

Volledige doorberekening van de integrale kosten zou ten aanzien van de volgende economische activiteiten leiden tot maatschappelijk ongewenste situaties. (1) De verhuur van maatschappelijk vastgoed en (2) het in gebruik geven, verhuur en exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. Voor deze activiteiten is het wenselijk dat een uitzondering wordt gemaakt, door deze bij raadsbesluit aan te wijzen als economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang.

Daarbij wijzen wij er nadrukkelijk op dat de verwachting is dat meerdere voorstellen in dit kader aan de raad worden aangeboden. Zie ook het kopje Monitoring/Evaluatie.

1. Verhuur van maatschappelijk vastgoed

Het gaat bij de verhuur van maatschappelijk vastgoed met name om de verhuur van accommodaties aan maatschappelijke, culturele, creatieve instellingen, stichtingen/verenigingen, vrijwilligersorganisaties en dergelijke. Bij deze organisaties staat het maatschappelijk doel voorop en is er geen sprake van winstoogmerk. Het in rekening brengen van de volledige integrale kostprijs zal er toe leiden dat dergelijke organisaties hogere kosten krijgen en zo hun maatschappelijke, culturele, creatieve activiteiten door hun beperkte financiële armslag niet of niet volledig meer kunnen uitvoeren.

Met name in het Sociaal Domein is het hebben van voldoende maatschappelijk vastgoed, verspreid over Heerhugowaard, noodzakelijk. Activiteiten binnen die accommodaties zijn gericht op laagdrempelige ontmoeting, participatie en het vergroten van de zelfredzaamheid. Veelal is ook sprake van gebruik van een accommodatie door meerdere organisaties, waardoor er eerder sprake is van een gezamenlijk aanbod van activiteiten gericht op wonen, werken en zorg in de directe omgeving.

In aanvulling op het voorgaande is het ook van algemeen belang dat op een centrale plek een voorziening wordt gecreëerd waar inwoners van de gemeente laagdrempelig toegang hebben tot cultuureducatieve activiteiten. Zij vormt als voorziening een belangrijke basis in de sociale culturele educatieve infrastructuur. Een basisvoorziening die voor iedereen toegankelijk is en een belangrijke bijdrage levert aan de vorming en talentontwikkeling van het individu en de leefbaarheid in onze gemeente. Het hebben en in stand houden van een dergelijke voorziening is zonder gemeentelijke bijdrage niet mogelijk.

Hoewel het streven enigszins gericht is om de gemaakte kosten door te rekenen in de huurprijzen, is dit echter lang niet altijd te realiseren. Private ondernemers bieden ook vastgoed aan, echter niet tegen tarieven die voor genoemde partijen acceptabel zijn. Het belang dat instellingen hebben op het maatschappelijke, culturele en creatieve vlak voor de beleving van een stad en de samenleving, weegt zwaarder dan het commerciële belang dat partijen op de vastgoedmarkt hebben bij een integrale kostendoorberekening door onze gemeente.

2. In gebruik geven, verhuur en exploitatie gemeentelijke sportaccommodaties

Sport heeft grote positieve maatschappelijke effecten. Sport draagt onder andere bij aan de sociale samenhang, gezondheid en participatie. De aanwezigheid van voldoende en geschikte sportaccommodaties is nodig om deze thema's uit het gemeentelijk beleid op een goede manier uit voeren. Indien kostendekkende tarieven voor de sportaccommodaties in rekening worden gebracht, zou dit leiden tot een forse verhoging van de gebruikstarieven van deze accommodaties en wordt sport niet meer betaalbaar voor iedereen. Dit is in strijd met het huidige sportbeleid.

Het laagdrempelig in gebruik geven van sportaccommodaties en – voorzieningen en stimuleren van sportactiviteiten wordt in dat kader juist bevorderd zodat burgers voldoende bewegen en participeren in sportoefening. Daarmee draagt sport bij aan een gezonde leefstijl en bevordert het de volksgezondheid binnen de gemeente. Sport als middel sterkt jong en oud om door deelname zich te ontwikkelen tot krachtige zelfredzame inwoners. Ook de verenigingen spelen een belangrijke rol in de sociale basisinfrastructuur. Zij vormen een onmisbaar platform waar van oudsher een sterk beroep wordt gedaan op de eigen kracht van burger en de samenkracht. De hoogte van de gebruikerstarieven en entreetarieven mag deze participatie danwel een vitale infrastructuur niet in de weg staan. In het gemeentelijk sportbeleid is vastgesteld dat sport en bewegen voor iedereen toegankelijk dient te zijn en dat deelname aan sportbeoefening van jeugd/jongeren, ouderen en speciale doelgroepen juist gestimuleerd dient te worden.

Het algemeen belang van een goed toegankelijke sportinfrastructuur werd eerder in 2012 (RB2012024) door de raad bekrachtigd door bewust te kiezen om de regie over de gemeentelijke sportaccommodaties nadrukkelijk ter hand te nemen en deze BTW-belast te exploiteren. De gemeente wenst sportaccommodaties van een hoogwaardig niveau te behouden en deze beschikbaar te stellen tegen uniforme, relatief lage gebruikstarieven. In het vervolg hierop heeft eind 2012 (RB2012152) ook de tijdelijke bestuurlijke overdracht van de Stichting Binnensportaccommodaties Heerhugowaard plaatsgevonden.

De sportaccommodaties, waaronder zwembad, gymzalen en sporthallen, zijn van groot maatschappelijk belang. Het is algemeen bekend dat de exploitatie van dergelijke accommodaties in de huidige opzet niet rendabel zijn. Het in standhouden van dergelijke accommodaties kan niet zonder substantiële gemeentelijke bijdrage. De marktwerking doet in dit

kader afbreuk aan de maatschappelijke waarde van de sport wat ook rechtvaardigt dat door de gemeente de integrale kosten niet worden doorberekend. De belangen van de burgers en de sportverenigingen wegen zwaarder dan de eventuele belangen van en de nadelige gevolgen voor de marktpartijen c.q. private ondernemers.

De ontvlechting en bundeling van de uitvoeringsactiviteit beheer en exploitatie van de binnen- en buitensportaccommodaties en ook de inzet van sportstimulering in een nieuwe entiteit is een voornemen dat destijds ook genoemd werd en waarover u binnenkort een voorstel voor tegemoet kunt zien. In een afzonderlijk raadsvoorstel zal de gewenste vorm van een overheid nv voor het brede product sport aan de raad worden voorgelegd. Bij een overheidsbedrijf moet de gemeente beleidsbeslissende invloed hebben door bijvoorbeeld aandelenbezit of benoeming van bestuursleden. Bij de uitwerking van de overheid nv sport zal ook nadrukkelijk rekening gehouden worden met het voldoen aan de eisen van de Wet markt en overheid.

Gelet op het bovenstaande stellen wij u voor om de genoemde economische activiteiten vast te stellen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, zoals bedoeld in artikel 25h Mededingingswet.

Inspraak

Er bestaat geen wettelijke verplichting om inspraak te verlenen op een besluit als het onderhavige. Het staat een bestuursorgaan echter altijd vrij om ad hoc te besluiten om inspraak te verlenen. Gelet op de doelstelling van de wet M&O, is het wenselijk ondernemers in de gelegenheid te stellen hun stem te laten horen in de fase van voorbereiding van een algemeen belangvaststelling. Dat biedt de gemeente weer de nodige informatie om tot een goede definitieve belangenafweging te komen. Na definitieve vaststelling staat voor hen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Communicatie

Van het voornemen om de twee activiteiten aan te wijzen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, wordt mededeling gedaan in het Heerhugowaards Nieuwsblad. Ondernemers worden daarbij uitgenodigd hun zienswijze kenbaar te maken.

Planning

Vorenbedoelde publicatie kan plaatsvinden op 13 januari 2015. Ondernemers worden gedurende vier weken in de gelegenheid gesteld te reageren. Daarna kan in maart 2015 definitieve besluitvorming door de raad plaatsvinden.

Juridische gevolgen

Het juridische gevolg is dat de gemeente niet langer gebonden is aan de regels van de Wet M&O bij het uitvoeren van de economische activiteiten 'in gebruik geven, verhuur en exploitatie van sportaccommodaties' en 'verhuur van maatschappelijk vastgoed'.

Financiële gevolgen

Dit voorstel is een bevestiging van het huidige beleid en heeft geen financiële gevolgen.

Monitoring / evaluatie

Op dit moment is niet altijd even duidelijk welke gemeentelijke taken moeten worden aangemerkt als een economische activiteit in de zin van de Wet M&O. De Autoriteit Consument en Markt (voorheen NMa) is onlangs gestart met het uitoefenen van haar toezichthoudende taak op dit gebied. Jurisprudentie die daaruit voortvloeit zal er mogelijk toe leiden dat in een later stadium meer gemeentelijke activiteiten, die nu nog niet als economische activiteiten worden (h)erkend, toch als zodanig moeten worden aangemerkt. Ten aanzien van de in dit raadsvoorstel genoemde activiteiten is door de ACM uitdrukkelijk erkend dat de Wet M&O wel een rol speelt. Ook is ten aanzien van deze activiteiten duidelijk dat een uitzondering gerechtvaardigd is. We volgen dit nauwlettend en gaan er van uit dat in de toekomst de raad meer voorstellen tegemoet kan zien in het kader van de Wet Markt en Overheid. Dit geldt ten eerste voor nieuw door de gemeente op te pakken economische activiteiten. Echter, ook bestaande activiteiten worden nader onderzocht en zodra helder aan u voorgelegd.

Samenvatting

Op grond van de Wet M&O moet de gemeente bij de uitvoering van bestaande economische activiteiten onder andere de integrale kostprijs in rekening brengen. Het is aan de raad om aan te geven welke economische activiteiten worden uitgevoerd in het kader van het algemeen belang en waarvoor zij dientengevolge niet de integrale kostprijs wenst door te berekenen. Hierboven is gemotiveerd aangegeven dat het in gebruik geven, verhuur en exploitatie van sportaccommodaties en verhuur maatschappelijk vastgoed gezien kunnen worden als economische activiteiten die in het kader van het algemeen belang worden uitgevoerd.

Voorstel / besluit:

Voorgesteld wordt om het voornemen bekend te maken om de gemeentelijke activiteiten 'in gebruik geven, verhuur en exploitatie van sportaccommodaties' en 'verhuur van maatschappelijk vastgoed' vast te stellen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang zoals bedoeld in artikel 25h lid 5 en 6 Mededingingswet, en belanghebbenden gedurende vier weken in de gelegenheid te stellen hun zienswijze daarover kenbaar te maken, waarna definitieve besluitvorming plaatsvindt.

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,

de burgemeester,

Advies commissie Middelen-Stadsbeheer d.d. 1 december 2014

RB2014137 Raadsvoorstel tot vaststelling van economische activiteiten in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h Mededingingswet

Akkoordstuk



| | |
|-------|-------|
| Voor | Allen |
| Tegen | — |

Nr.: RB2014137

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11 november 2014;

gelet op het advies van de commissie Middelen-Stadsbeheer d.d. 1 december 2014;

gelet op artikel 25h lid 5 en 6 van de Mededingingswet en artikel 2 lid 1 Inspraakverordening;

b e s l u i t

het voornemen om de gemeentelijke activiteiten 'in gebruik geven, verhuur en exploitatie van sportaccommodaties' en 'verhuur van maatschappelijk vastgoed' vast te stellen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, bekend te maken en belanghebbenden gedurende vier weken in de gelegenheid te stellen hun zienswijze kenbaar te maken, waarna definitieve besluitvorming plaatsvindt.

Heerhugowaard, 16 december 2014

De Raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,