

Voorstel aan de raad

Aan de gemeenteraad
Gemeente Steenwijkerland
Vendelweg 1
8331 XE Steenwijk

Steenwijk, 24-6-2014
Nummer voorstel: 2014/48

Voor raadsvergadering d.d.: 01-07-2014
Agendapunt: 5

Onderwerp:
Wet Markt en Overheid

Aan de raad van de gemeente Steenwijkerland wordt voorgesteld te besluiten:

Conceptbesluit:

De volgende activiteiten aan te merken als economische activiteit in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet:

1. Gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties
2. Gemeentelijke begraafplaatsen
3. Verhuur van maatschappelijk vastgoed
4. Antikraak ingebruikgeving

Samenvatting:

Door de PvdA zijn op 3 juni 2014 vragen gesteld over de deadline van de inwerkingtreding van de wet Markt en Overheid.

Aan deze wet moet vanaf 1 juli 2014 voldaan worden, omdat dan de overgangstermijn afloopt. Daarom stellen wij u voor om een viertal economische activiteiten vast te stellen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet.

Wet Markt en Overheid

Overheden verrichten activiteiten die ook door de markt worden geleverd. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Overheden hebben vanuit hun publieke functie namelijk voordelen, waardoor zij goederen of diensten voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen kunnen

aanbieden. Om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren, is de Wet Markt en Overheid in het leven geroepen. Deze wet is opgenomen in de Mededingingswet.

Gedragsregels

Om concurrentievervalsing te voorkomen, zijn bij de Wet Markt en Overheid vier gedragsregels in de Mededingingswet opgenomen. Hieraan moeten overheden zich houden als zij economische activiteiten verrichten. Deze niet vrijblijvende gedragsregels zijn:

- integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen;
- bevoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven;
- gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens waarover ze vanuit hun publieke taak beschikken niet hergebruiken voor hun economische activiteiten; het mag alleen als bedrijven onder dezelfde voorwaarden ook over de gegevens kunnen beschikken;
- functiescheiding: als een overheid bij een bepaalde economische activiteit een bestuurlijke rol heeft en zij die economische activiteit ook zelf uitvoert, dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en het verrichten van de economische activiteit.

Economische activiteit

De Wet Markt en Overheid is van toepassing op economische activiteiten van overheden en dus ook van gemeenten; een belangrijke uitzondering zijn de openbare onderwijsinstellingen. Het kernbegrip 'economische activiteit' is niet gedefinieerd in de wet. Er is sprake van een economische activiteit als de overheid in concurrentie met andere onderneming goederen of diensten aanbiedt op een markt. Of dit het geval is, hangt af van de karakteristieken van de activiteit. Uit de (Europeesrechtelijke) jurisprudentie blijkt dat hierbij belangrijke beoordelingselementen vormen: een relatie tussen prijs en prestatie, de vraag of private partijen actief zijn en de aanwezigheid van een wettelijke taak. Als sprake is van de uitoefening van typisch overheidsgezag, zoals het verlenen van vergunningen of handhaving van de openbare orde, is die activiteit geen economische activiteit. Er hoeft dan geen rekening te worden gehouden met de gedragsregels.

Uitzonderingen

Op een aantal economische activiteiten is de wet niet van toepassing. Met name de volgende uitzonderingen zijn relevant:

- indien de dienstverlening of levering tussen overheidsorganisaties plaatsvindt in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak;
- indien er voor die economische activiteit sprake is van staatssteun;
- indien de economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang.

Als een economische activiteit niet onder een uitzondering valt, zal dus tenminste de integrale kostprijs moeten worden berekend en in rekening moeten worden gebracht. Dit neemt overigens niet weg dat deze kosten middels subsidie kunnen worden gecompenseerd.

Handhaving

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet toe op naleving van deze gedragsregels. De ACM kan naar aanleiding van een klacht of uit eigen beweging een onderzoek instellen naar concurrentievervalsing. Als de ACM constateert dat de wet is overtreden, kan zij een last onder dwangsom opleggen.

Kortgezegd

Om concurrentievervalsing te voorkomen, is de gemeente vanaf 1 juli 2014 verplicht om voor haar economische activiteiten de integrale kosten door te berekenen, tenzij sprake is van een wettelijke uitzondering.

Uitzondering: economische activiteit in het algemeen belang

Op grond van artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet zijn op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang de gedragsregels niet van toepassing. In het zesde lid staat dat de gemeenteraad bepaalt of de economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. De gemeenteraad heeft hierbij een grote beleidsvrijheid, maar de keuze dient uiteraard wel zorgvuldig gemotiveerd te worden. Toegelicht moet worden waarom het algemeen belang erbij gebaat is om het betreffende goed of de dienst onder de kostprijs aan te bieden, afgewogen tegen het belang van private ondernemers bij eerlijke concurrentieverhoudingen.

Tegen de vaststelling van het algemeen belang door de gemeenteraad staat bezwaar en beroep open.

Voorstel

Wij stellen u voor om de volgende economische activiteiten vast te stellen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet:

1. De gemeentelijke binnen-en buitensportaccommodaties
2. De gemeentelijke begraafplaatsen
3. Verhuur van maatschappelijk vastgoed
4. Antikraak ingebruikgeving vastgoed

1. Gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties

Sport en bewegen heeft grote positieve maatschappelijke effecten. Sport en bewegen draagt onder andere bij aan de gezondheid, sociale samenhang en participatie. De aanwezigheid van voldoende en geschikte sportaccommodaties is nodig om deze thema's op een goede manier uit te voeren.

Het hanteren van sociale verhuurprijzen past binnen de doelstelling om sport breed toegankelijk en bereikbaar te houden. Indien in het tarief de integrale kosten volledig zouden worden doorberekend aan de diverse huurders dan leidt dit tot een veel hoger tarief. Een hoger tarief betekent waarschijnlijk een aanzienlijke vraaguitval bij sportverenigingen en individuele sporters, terwijl het doel is om deelname aan sportbeoefening zoveel mogelijk te bevorderen. 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 burgers en de kracht van de stad of dorp. Het wegvallen van (een deel van) de verenigingen zou een onverantwoorde aanslag betekenen op de sociale basisinfrastructuur.

In Steenwijkerland is momenteel nauwelijks of geen sprake van vergelijkbaar aanbod van sportaccommodaties door private partijen. Het is ook niet te verwachten dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren. Wij zijn van mening dat het algemeen belang, in casu het beschikbaar stellen van sportgelegenheden voor sportbeoefening tegen een betaalbare prijs, zwaarder weegt dan de eventuele belangen van en de nadelige gevolgen voor (toekomstige) marktpartijen.

Er is tot op heden dan ook geen interesse getoond van private ondernemers voor het exploiteren van dergelijke sportvoorzieningen. Er is hier duidelijk sprake van een marktfalen. Kortom ook hier

zou marktwerking afbreuk doen aan de maatschappelijke waarde van sport wat rechtvaardigt dat door de gemeente de integrale kosten niet worden doorberekend.

2. Gemeentelijke begraafplaatsen

De gemeente Steenwijkerland is verantwoordelijk voor de exploitatie van 16 gemeentelijke begraafplaatsen. Het exploiteren van een begraafplaats is een economische activiteit die ook door private ondernemers wordt verricht. Artikel 24 van de Wet op de lijkbezorging gaat ervan uit dat er een gemeentelijke begraafplaats is. Gemeenten zijn daarmee wettelijk verplicht te voorzien in een gemeentelijke begraafplaats. De gemeentelijke begraafplaatsen worden bij de exploitatie geconfronteerd met lasten uit het verleden omdat er sprake is van een percentage eeuwigdurende of afgekochte graven die geen baten meer opleveren maar wel onderhoud vergen. Hieruit bestaat dan ook het marktfalen. Een aantal jaren geleden is in de raad uitgebreid stilgestaan bij de kostendekkendheid van de begraafrechten. Van een volledige kostendekkendheid waarbij de integrale kosten volledig worden doorberekend is geen sprake omdat dit zou leiden tot een vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenste tariefsverhoging.

Het betaalbaar houden van de mogelijkheid tot begraven op de gemeentelijke begraafplaatsen wordt in het algemeen belang geacht. Dit belang weegt zwaarder dan de gemeente te houden aan het doorberekenen van de integrale kosten en de commerciële belangen van exploitanten van particuliere begraafplaatsen.

3. Verhuur maatschappelijk vastgoed

Maatschappelijk vastgoed wordt door de gemeente verhuurd of bezwaard met een beperkt recht (zoals erfpacht of opstalrecht). Het gaat hierbij met name om de verhuur van accommodaties aan maatschappelijke of culturele organisaties, meestal verenigingen en stichtingen. Voorbeelden van dergelijke accommodaties zijn 'De Burght', dorps huis 'De Wielewaal', 'De Ploats' en brede school 'De Zuidwester'. Hoewel het gemeentelijke streven is om de kosten door te rekenen in de huurprijzen, is dit in veel gevallen niet wenselijk. Het in rekening brengen van de integrale kostprijs kan er toe leiden dat dergelijke organisaties hun maatschappelijk gewenste activiteiten niet of niet volledig meer kunnen uitvoeren. De huurders zijn voornamelijk maatschappelijke instellingen zonder winstoogmerk. Dergelijke organisatie hebben in de regel geen financiële middelen om marktconforme huurprijzen te betalen en zijn voor hun voortbestaan vaak aangewezen op hulp van overheidsinstanties. Daarnaast is relevant dat bestaande overeenkomsten gerespecteerd moeten worden, waarin overigens vaak bijzondere voorwaarden zijn opgenomen om het maatschappelijk gebruik te waarborgen. Private ondernemers bieden ook vastgoed aan, maar dit niet tegen tarieven die voor maatschappelijk en culturele organisaties zijn op te brengen; naast de kostprijs zal een private ondernemer ook streven naar winst. Het belang dat instellingen op het maatschappelijke en culturele vlak voor de stad of het dorp en de samenleving hebben, weegt naar onze mening zwaarder dan het commerciële belang dat private partijen op de vastgoedmarkt hebben bij een integrale kostendoorberekening door onze gemeente.

4. Antikraak ingebruikgeving vastgoed

In het kader van het tijdelijk beheer van gemeentelijk vastgoed, dat tijdelijk leeg staat, wordt ingebruikgeving toegepast. Om te voorkomen dat degene die tijdelijk antikraak gebruik maakt van een gemeentelijk vastgoed, een beroep doet op huurbescherming, wordt de onroerende zaak om niet in gebruik gegeven en niet verhuurd. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het een goede methode om verloedering tegen te gaan en tegelijkertijd op korte termijn in te kunnen spelen op ruimtelijke ontwikkelingen. Dit algemene belang achten wij groter dan het commerciële belang dat partijen op de vastgoedmarkt hebben bij de integrale kosten doorberekening.

Kanttekeningen

Er is voor gekozen om in eerste instantie te focussen op die economische activiteiten, waarbij het risico op oneerlijke concurrentie het grootst is. Er wordt gewerkt aan een verdere inventarisatie van de economische activiteiten. Deze inventarisatie kan ertoe leiden dat meer activiteiten voor algemeen belangvaststelling in aanmerking komen, maar bijvoorbeeld ook dat de omschrijving van de nu aan te wijzen economische activiteiten in het algemeen belang wordt aangescherpt. Verder kunnen juridische en andere ontwikkelingen ook van invloed zijn op de nu gehanteerde uitgangspunten.

Bijlagen bij het voorstel Geen

Ondertekening

De secretaris

De burgemeester

S.S. Weistra

M.A.J. van der Tas

Betrokken partijen

afdeling
adviseur

OS
Roelof Kuiper, tel.: 0521-538340, email:
roelof.kuiper@steenwijkerland.nl

behandeld in raadscommissie

Nee

Raadsbesluit

Steenwijk, 1-7-2014
Nummer: 2014/48

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 24-6-2014, nummer 2014/48;

b e s l u i t :

De volgende activiteiten aan te merken als economische activiteit in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet:

1. Gemeentelijke binnen en buitensportaccommodaties
2. Gemeentelijke begraafplaatsen
3. Verhuur van maatschappelijk vastgoed
4. Antikraak ingebruikgeving

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

A. ten Hoff

M.A.J. van der Tas