

RAADSVOORSTEL

raadsvergadering: 16 september 2015
onderwerp: Wet Markt en Overheid (besluit algemeen belang)
bijlage: ontwerp-besluit
datum:
gemeenteblad I nr.:
agenda nr.:

Aan de gemeenteraad,

1. Inleiding

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid in werking getreden. Deze wet is onderdeel van de Mededingingswet. Het doel van de Wet Markt en Overheid is dat overheden bij het verrichten van economische activiteiten eerlijk concurreren met bedrijven. Er is sprake van economische activiteiten als goederen of diensten op de markt worden gebracht (het gaat dus niet om overheidstaken). De wet trad in onmiddellijke werking voor nieuwe economische activiteiten en geeft daarna twee jaar de tijd om ook de bestaande economische activiteiten in overeenstemming te brengen met de wet. Daardoor moeten per 1 juli 2014 overheden voldoen aan de gedragsregels van de Wet markt en Overheid.

De belangrijkste gedragsregel is dat aan afnemers tenminste de **integrale kostprijs** doorberekend moet worden. Hierbij zijn alle kosten relevant die samenhangen met het verrichten van de economische activiteit.

De Wet Markt en Overheid kent een ontsnappingsclausule als niet aan deze gedragsregel wordt voldaan. In dat geval kan de gemeenteraad een algemeen belang besluit nemen voor economische activiteiten die onder de integrale kostprijs worden aangeboden. Dit kan alleen als het maatschappelijke algemeen belang zwaarder weegt dan de belangen van concurrerende bedrijven met betrekking tot de economische activiteiten van de gemeente Hilversum.

Deze afweging is gemaakt en voor een aantal economische activiteiten wordt gemotiveerd een algemeen belang besluit aan de gemeenteraad voorgelegd. Zie daarvoor bijlage 1.

2. Samenvatting van het voorstel

Op basis van de handreiking Wet Markt en Overheid (zie daarvoor bijlage 2) is een inventarisatie gemaakt van de door de gemeente verrichte economische activiteiten die onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid vallen. Daarbij is, naast andere zwaarwegende belangen, geconstateerd dat de integrale kostprijs niet volledig wordt doorberekend omdat deze activiteiten anders te duur worden voor de doelgroepen.

Voor een aantal economische activiteiten wordt een algemeen belang besluit gevraagd. Het algemene belang weegt daarbij zwaarder dan belangen van concurrerende bedrijven. In bijlage 1 is gemotiveerd aangegeven voor welke activiteiten een algemeen belang besluit wordt gevraagd. Daarmee wordt voldaan aan de motie (M14/15 van 4 juni 2014) over de Wet Markt en Overheid.

3. Doelstelling of gewenste situatie

Rechtmatigheid en transparantie

Door een algemeen belang besluit te nemen voor de aangewezen economische activiteiten (zie daarvoor bijlage 1) wordt voldaan aan de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid. Deze activiteiten kunnen daardoor rechtmatig onder de integrale kostprijs worden aangeboden.

Het streven van de gemeente is naast rechtmatigheid om optimale transparantie te bevorderen. Optimale transparantie wordt verkregen door integrale kosten volledig door te berekenen in de tarieven aan de afnemers. Het doorberekenen van de integrale kostprijs zal ook moeten plaatsvinden in

het kader van nieuwe wetgeving over de vennootschapsbelasting. Deze wet zal per 1 januari 2016 in werking treden. De gevolgen daarvan worden via separate besluitvorming voorgelegd. Kostentoerekening is een complexe materie en wordt bij veel gemeenten niet eenduidig toegepast. Regelgeving hierover wordt verwacht vanuit de VNG (commissie Depla) eind 2016.

4. Maatregelen voor optimale transparantie

In 2016 wordt onderzocht welke maatregelen genomen worden om optimale transparantie te bereiken. Dat kan bijvoorbeeld door:

- Integrale kostentoerekening daar waar mogelijk volledig toe te passen waardoor de verhuurprijs van de gemeentelijke panden aangepast moet worden (voor zover deze panden gehuurd worden door gesubsidieerde instellingen);
- de eventuele negatieve gevolgen van huuraanpassingen (exploitatietekorten) waar noodzakelijk en gewenst met subsidies compenseren.

Voordeel van deze methode is dat er niet alleen inzicht ontstaat in de kosten van onze producten maar tevens in de werkelijke omvang van de subsidies.

Nadeel is dat dit extra administratieve lasten met zich mee brengt voor zowel de gemeente als voor de gesubsidieerde instelling.

Voor een aantal economische activiteiten is het doorbelasten van de integrale kostprijs niet mogelijk omdat er geen sprake is van verhuur aan ondernemingen, of omdat geldende markttarieven, parkeertarieven en marktprijzen in acht moeten worden genomen. Dit zal per geval beoordeeld moeten worden.

5. Kerntakendiscussie

In 2016 zullen we onderzoeken en overwegen (in het kader van de kerntakendiscussie) welke economische activiteiten we eventueel niet meer uitvoeren maar aan derden zullen overlaten.

6. Risico

Het besluit om een bepaalde activiteit van algemeen belang te verklaren is een besluit dat openstaat voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om deze beslissing aan te vechten. Dit kunnen marktpartijen zijn die zich benadeeld voelen in een concurrentiebelang. De wet negeren brengt financiële risico's met zich mee. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht. Een overtreding wordt door de ACM formeel vastgesteld en private ondernemers kunnen met dit besluit de gemeente aansprakelijk stellen voor geleden schade.

Het monitoren van de economische activiteiten is een continu proces waarbij inzicht in de kostenstructuur van goederen en diensten (en juiste toerekening van kosten) essentieel is om te bepalen of deze activiteiten onder een algemeen belang besluit dienen te vallen. Dit kan betekenen dat we indien er nieuwe economische activiteiten worden verricht die in een later stadium voor een algemeen belang vaststelling aan u voorleggen.

De Wet Markt en Overheid is nieuw en jurisprudentie moet zich nog ontwikkelen. Het is niet uitgesloten dat we het voorliggende besluit in een later stadium opnieuw aan u moeten voorleggen op grond van nieuwe jurisprudentie.

7. Financiën

Het nemen van een algemeen belang besluit heeft geen directe financiële gevolgen. De voorgestelde maatregelen om te komen tot optimale transparantie kunnen wél financiële gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn nu nog niet te kwantificeren. Indien noodzakelijk wordt dit in 2016 via separate besluitvorming voorgelegd.

De Wet Markt en Overheid en de Wet Modernisering Vennootschapsbelasting (die per 1 januari in werking treedt) zijn nieuw en hebben veel raakvlakken met elkaar. De werkzaamheden die daaruit voortvloeien, vragen incidenteel extra capaciteit voor de implementatie en structurele capaciteit voor

de monitoring en de borging. Wij verwijzen daarbij naar de raadsinformatiebrief over de inventarisatie van de extra capaciteitsbehoefte voor 2015. De capaciteitsuitbreiding is daarin voor dit onderdeel opgenomen.

Het naleven van de Wet Markt en Overheid en de gewijzigde Vennootschapsbelastingplicht veroorzaken een structurele capaciteitsuitbreiding. De gevolgen daarvan worden separaat voorgelegd als autonome ontwikkeling bij de Programmabegroting 2016 (en in de meerjarenraming).

8. Communicatie

Het raadsbesluit wordt bekendgemaakt op de gemeentelijke pagina 'Raadhuis aan huis', in de Hilversumse editie van het weekblad De Gooi en Eembode en op de digitale website Hilversum.nl. aangezien tegen het raadsbesluit tot vaststelling van het algemeen belang bezwaar en beroep mogelijk is.

9. Rechtmatigheidskader

Naast de toezichthouder (NMA) heeft ook de accountant een rol in de toezicht op de naleving van de Wet Markt en Overheid. Het afwijken door een overheidsorganisatie van de Wet Markt en Overheid wordt door de accountant betrokken in de evaluatie van de rechtmatigheid bij de jaarrekening.

10. Voorstel

In opdracht van het college stellen wij voor de volgende economische activiteiten vast te stellen als activiteiten, die plaatsvinden in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde en zesde lid van de Mededingingswet:

- Exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen
- Verhuur gemeentelijke woningen en standplaatsen
- Verhuur vastgoed (antikraak)
- Verhuur maatschappelijk vastgoed (binnen- en buitensportaccommodaties)
- Verhuur maatschappelijk vastgoed (cultuur, welzijn en kinderopvang)
- Verhuur Stichting Museum Hilversum
- Verhuur poppodium De Vorstin
- Exploitatie parkeergarage Gooiland en Gooise Brink en Leeuwenhoekgarage
- Exploitatie kinderboerderij De Meent en het Hertenkamp
- Ondersteuning evenementen en volksfeesten
- Verkoop weesfietsen Stichting Pak Aan
- Gewaarborgde geldleningen
- Verstrekken van starters- en duurzaamheidsleningen
- Verkopen grond t.b.v. sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de secretaris, de burgemeester,

I.C. de Vries

P.I. Broertjes

RAADSBSLUIT

De raad van de gemeente Hilversum,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 30 juni 2015;

BESLUIT:

De volgende economische activiteiten vast te stellen als activiteiten, die plaatsvinden in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde en zesde lid van de Mededingingswet. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag volgende op de bekendmaking ervan.

- Exploitatie van de gemeentelijke begraafplaatsen
- Verhuur gemeentelijke woningen en standplaatsen
- Verhuur vastgoed (antikraak)
- Verhuur maatschappelijk vastgoed (binnen- en buitensportaccommodaties)
- Verhuur maatschappelijk vastgoed (cultuur, welzijn en kinderopvang)
- Verhuur Stichting Museum Hilversum
- Verhuur poppodium De Vorstin
- Exploitatie parkeergarage Gooiland en Gooise Brink en Leeuwenhoekgarage
- Exploitatie kinderboerderij De Meent en het Hertenkamp
- Ondersteuning evenementen en volksfeesten
- Verkoop weesfietsen Stichting Pak Aan
- Gewaarborgde geldleningen
- Verstrekken van starters- en duurzaamheidsleningen
- Verkopen grond t.b.v. sociale woningbouw en vanuit maatschappelijk vastgoed

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van 16 september 2015,
de griffier, de voorzitter,

P.M.H. van Ruitenbeek

P.I. Broertjes

Bijlage 1: Toetsingskader algemeen belang besluit (economische activiteiten) in het kader van de Wet Markt en Overheid

Economische activiteiten: algemeen belang besluit					
Activiteit	Beoordeling economische activiteit (reikwijdte Wet Markt en Overheid)	Integrale kostentoerekening volgens Wet Markt en Overheid	Motivatie algemeen belang	Actie	Afdeling
Exploitatie gemeentelijke begraafplaatsen	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Het exploiteren van begraafplaatsen is een economische activiteit die ook door private ondernemers wordt verricht.	Gemeentelijke begraafplaatsen worden bij de exploitatie geconfronteerd met lasten uit het verleden omdat er een percentage eeuwigdurende of afgekochte graven zijn die geen baten meer opleveren maar wel onderhoud vergen. De exploitatie is nu nog verlieslatend. Het doorbelasten van de integrale kosten in de tarieven is vanuit maatschappelijk oogpunt niet wenselijk.	Het betaalbaar houden van de mogelijkheid tot begraven wordt in het algemeen belang geacht. Dit is ook de richting die de gemeente heeft vastgelegd in de nota "Begraven en Cremieren in Hilversum". Dit belang weegt zwaarder dan de gemeente te houden aan het doorrekenen van de integrale kosten en de commerciële belangen van de exploitanten van particuliere begraafplaatsen.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (beheer en onderhoud)
Verhuur gemeentelijke woningen en standplaatsen	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Verhuur van vastgoed (gemeentelijke woningen en standplaatsen/voorzieningen Egelsehoek) is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	Niet alle gemeentelijke kosten worden doorbelast in de tarieven.	Door huurbescherming is het niet mogelijk de tarieven kostendekkend te krijgen. Het gaat hierbij ook om sociale huurwoningen. Het algemeen belang weegt daardoor zwaarder dan het financiële belang van concurrenten op de vastgoedmarkt.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verhuur vastgoed (antikraak)	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Een vijftal vastgoed objecten wordt tijdelijk verhuurd in dit kader aan een anti- kraak wacht.	Verhuur vindt plaats "om niet".	Het ontbreken van huurbescherming is reden om niet de integrale kostprijs in de huur door te berekenen. Het belang van de anti-kraak wacht weegt zwaarder om verloederende en maatschappelijke problemen te voorkomen.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verhuur maatschappelijk vastgoed (binnen- en buitensportaccommodaties)	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Verhuur van vastgoed (binnensport- en buitensportlocaties) is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht. Ter info: op dit moment loopt er een aanbestedingstraject voor de sporthallen.	Bij de verhuur van binnensportaccommodaties (sporthallen, gymnastieklokalen) en buitensportlocaties (sportvelden) wordt niet de integrale kostprijs doorberekend. Dit geldt ook voor de verhuur van zwembad de Lieberg. De gemeente is voor 90% eigenaar van het complex en verstrekt een exploitatiesubsidie aan de exploitant. De integrale kostprijs wordt niet doorberekend in de huurprijs.	Het algemeen belang van sportbeoefening is evident. Sport bevordert een gezonde levenswijze en bevordert de maatschappelijke betrokkenheid van de Hilversummers. Sportvoorzieningen moeten laagdrempelig zijn. Het bestuurlijke doel is om deelname aan sportbeoefening te stimuleren. Gezien het algemeen belang van laagdrempelige sportvoorzieningen weegt dit belang zwaarder dan mogelijke nadelige gevolgen voor concurrerende belanghebbenden.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verhuur maatschappelijk vastgoed (welzijn, cultuur, kinderopvang)	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. De verhuur van vastgoed is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	In de nota "huurtarieven voor maatschappelijke gebouwen" is opgenomen dat welzijns en cultuurstellingen een kostendekkende huurprijs betalen. In de nota worden gedifferentieerde tarieven gehanteerd. Voor welzijns- en cultuurstellingen is de huurprijs minimaal € 34 per vierkante brutovloeroppervlakte per jaar. Kinderopvang betaalt een integrale kostprijs (huur) van gemiddeld € 89 per vierkante meter brutovloeroppervlakte per jaar. De kosten van het gemeentelijke apparaat (intern personeel en overhead) zijn niet doorberekend in de huurtarieven. De totale verhuurexploitatie van alle panden is gezamenlijk hoger dan de (integrale) kostprijs. De integrale kostprijs wordt niet volledig doorbelast in de tarieven.	Deze doelgroepen hebben in de regel geen financiële middelen om marktconforme huurprijzen te betalen voor huisvesting en het maatschappelijk belang van de activiteiten die verricht worden op het gebied van cultuur, welzijn, peuterspeelzalen, kinderopvang weegt zwaarder dan de belangen van private vastgoedbezitters.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verhuur Stichting Museum Hilversum	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Het verhuur van vastgoed is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	De huurprijs is bepaald volgens de nota "verhuur maatschappelijke gebouwen". Doorberekening van een integrale kostprijs vindt niet plaats. De kosten van het gemeentelijk apparaat zijn niet meegenomen in de doorberekening. De huurprijs is niet marktconform.	Het algemeen belang van aanbod van culturele activiteiten weegt zwaarder dan de commerciële belangen van eventuele exploitanten.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verhuur poppodium De Vorstin	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Het verhuur van vastgoed is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	De huurprijs is bepaald volgens de nota "verhuur maatschappelijke gebouwen". Doorberekening van een integrale kostprijs vindt niet plaats. De kosten van het gemeentelijk apparaat zijn niet meegenomen in de doorberekening. De huurprijs is niet marktconform.	Het algemeen belang van aanbod van culturele activiteiten weegt zwaarder dan de commerciële belangen van eventuele exploitanten.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Exploitatie parkeergarages Gooiland, Gooische Brink en Leeuwenhoekgarage	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. De exploitatie van parkeergarages (Gooische Brink, Gooiland en Leeuwenhoekstraat) is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	De gemeentelijke parkeergarages, Gooische Brink en Gooiland worden aangemerkt als een economische activiteit, maar hebben vooral het doel om de parkeerdruk in het centrum te verminderen. De parkeergarage Leeuwenhoekstraat is alleen beschikbaar voor (wijk)bewoners. Doorberekening van een integrale kostprijs per garage vindt niet plaats. De tarieven van de gemeentelijke parkeergarages zijn afgestemd met parkeergarages die privaat worden geëxploiteerd.	Evenwichtige parkeerdruk voorkomt overlast. Wij achten het belang van een evenwichtige parkeerdruk van zwaarwegender belang dan de belangen van particuliere exploitanten.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Exploitatie kinderboerderij De Meent en de Hertenkamp	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Dit is een economische activiteit die ook door private marktpartij kan worden verricht.	Er worden geen integrale kosten doorberekend (er wordt overigens ook geen entree geheven).	De exploitatie van de Kinderboerderijen De Meent en de Hertenkamp zijn aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang die niet rendabel kan worden geëxploiteerd. Het in rekening brengen van de volledige integrale kostprijs zou er toe kunnen leiden dat doelgroepen niet worden bereikt en dat de dieren niet goed kunnen worden opgevangen. Dit belang weegt zwaarder dan de het doorberekenen van integrale kosten en de commerciële belangen van eventuele exploitanten.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Beleidsuitvoering (samenleving)

Ondersteuning evenementen en volksfeesten	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Bij volksfeesten en evenementen worden kosteloos dranghekken en verkeersborden geplaatst voor de evenementenorganisatie.	Activiteiten worden "om niet" verricht. Het in rekening brengen van de volledige integrale kostprijs zou ertoe leiden dat (maatschappelijke- en sport) organisaties niet in staat zijn om bepaalde evenementen te organiseren.	Gemeenten zijn wettelijk verplicht om toe te zien op openbare veiligheid en verkeersveiligheid. De genoemde activiteiten dragen daartoe bij. Dit belang weegt zwaarder dan het doorberekenen van integrale kosten en de commerciële belangen van exploitanten.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Openbare Ruimte (vastgoed en installaties)
Verkoop Weesfietsen Stichting Pak Aan	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. De verkoop van (wees)fietsen is een economische activiteit die ook door private ondernemers kan worden verricht.	De gemeente Hilversum verkoopt jaarlijks voor het symbolische bedrag van € 1 partijen afgevoerde weesfietsen aan de Stichting Pak Aan Gooi en Vechtstreek. De integrale kostprijs is uiteraard niet in dit tarief verwerkt. Stichting Pak Aan levert ook personele ondersteuning (maar belast dit ook niet door). De gemeente draagt daarbij het eigendom en onderhoud van de weesfietsen over aan de Stichting Pak Aan Gooi en Vechtstreek waar dagbestedingsprojecten voor dak- en thuislozen worden verzorgd en waar reparatie van fietsen plaatsvindt in een winkel waarin vervolgens de gerepareerde fietsen verkocht worden. De dak- en thuislozen komen op hun beurt in een beter werkritme waardoor de opstap naar een betaalde baan kleiner is.	Het sociale belang en betere kansen op werkgelegenheid weegt zwaarder dan het financiële belang van concurrerende aanbieders.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Publiekszaken (toezicht)
Gewaarborgde geldleningen (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, kinderopvang, welzijn, cultuur, sport en woningbouwverenigingen)	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Het verstrekken van garanties kan ook door private ondernemers kan worden verricht.	De gemeente Hilversum verleent borgstellingen omdat de markt daarin in onvoldoende mate voorziet. Dit impliceert dat borgstellingen vrijwel steeds worden verschaft met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan de ontvanger op de vrije markt zou kunnen bedingen, zodat daardoor een financieel voordeel wordt toegekend.	Het maatschappelijke en sociale belang weegt zwaarder dan het financiële belang van concurrerende aanbieders.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Diverse
Verstrekken van starters- en duurzaamheidsleningen	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Het verstrekken van leningen (voor starters, of voor duurzaamheid) kan ook door private ondernemers kan worden verricht.	De gemeente Hilversum verleent leningen voor starters op de woningmarkt. Daarnaast worden duurzaamheidsleningen verstrekt voor energiebesparende maatregelen aan de eigen woning. Dit impliceert dat ook hier deze leningen vrijwel steeds worden verschaft met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan de ontvanger op de vrije markt zou kunnen bedingen, zodat daardoor een financieel voordeel wordt toegekend.	Het belang van duurzaamheid en volkshuisvesting weegt zwaarder dan het financiële belang van concurrerende aanbieders.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Diverse
Verkopen grond sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed	De activiteit valt onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid. Verkoop van grond is een economische activiteit en kan ook door private ondernemers worden verricht.	Deze grondprijzen voor de ontwikkeling van sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed zijn vaste prijzen en zijn opgenomen in de Memo Grondprijzen 2014. Dit zijn gereduceerde tarieven. Toepassing van de integrale kostprijzen kunnen afwijken van de gehanteerde marktprijzen (omdat prijzen boven marktprijzen niet reëel zijn).	Het maatschappelijke en sociale belang weegt zwaarder dan het financiële belang van concurrerende aanbieders.	De raad moet een besluit nemen van algemeen belang.	Diverse