

Raadsplein besluitvormend

Datum 6 oktober 2014

onderwerp Algemeen belangvaststelling Wet markt en overheid
portefeuillehouder Rene de Heer
informant Heegsma, TJ (Theo) 2182
eenheid/afdeling Advies en Faciliteiten AFJJ
bijlagen Voorstel: Beslisnota algemeen belangvaststelling Wet markt en overheid

Voorgesteld besluit raad

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

de volgende economische activiteiten aan te wijzen als activiteiten in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h lid 5 en 6 van de Mededingingswet:

- a. de exploitatie van binnen- en buitensport accommodaties, waaronder sporthallen, gymnastieksalen en sportvelden
- b. de exploitatie van gemeentelijke fietsenstallingen
- c. de exploitatie van gemeentelijke parkeergarages en parkeerterreinen
- d. de verhuur/in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed
- e. de verhuur van vastgoed met als doel om kraken te voorkomen
- f. schulddienstverlening

Beslisnota voor de raad

Datum 9 september 2014

Openbaar

Onderwerp algemeen belangvaststelling Wet markt en overheid
Versienummer versie 2.0

Portefeuillehouder Jan Brinkk/René de Heer

Informant Theo Heegsma
Eenheid/Afdeling Advies en Faciliteiten / AFJJ
Telefoon (038) 498 2182
Email TJ.Heegsma@zwolle.nl

Bijlagen:

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

de volgende economische activiteiten aan te wijzen als activiteiten in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25 h lid 5 en 6 van de Mededingingswet:

- a. de exploitatie van binnen- en buitensport accommodaties, waaronder sporthallen, gymnastiekzalen en sportvelden
- b. de exploitatie van gemeentelijke fietsenstallingen
- c. de exploitatie van gemeentelijke parkeergarages en parkeerterreinen
- d. de verhuur/in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed
- e. de verhuur van vastgoed met als doel om kraken te voorkomen
- f. schulddienstverlening

Datum 9 september 2014

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid (Wet M en O), een onderdeel van de Mededingingswet in werking getreden. Deze wet bevat gedragsregels voor overheden die economische activiteiten verrichten. Onder economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten aan derden op een bepaalde markt. Doelstelling van de wet is dat overheden en overheidsbedrijven bij het verrichten van hun economische activiteiten eerlijk concurreren met bedrijven. De wet trad onmiddellijk in werking voor nieuwe economische activiteiten. Voor (bestaande) economische activiteiten van vóór 1 juli 2012 geldt een overgangperiode van twee jaar, deze moeten op 1 juli 2014 aan de gedragsregels van de Wet M en O voldoen.

De gedragsregels komen kort gezegd op het volgende neer:

- integrale kostprijsberekening: niet enkel de salariskosten van de medewerkers die de activiteit uitvoeren, maar ook kosten van huisvesting, automatisering, energie, onderhoud en kapitaallasten dienen in de prijs van het te leveren product of dienst te worden doorberekend;
- gegevensgebruik: overheden mogen gegevens die ze hebben verkregen bij de uitvoering van hun publieke taken alleen gebruiken voor economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook over deze gegevens kunnen beschikken;
- functiescheiding; medewerkers die betrokken zijn bij de uitoefening van een bestuursrechtelijke bevoegdheid (bijv. behandelen van vergunningaanvragen) mogen niet betrokken zijn bij de uitoefening van economische activiteiten (bijv. verkoop van bouwgrond);
- bevoordelingsverbod: overheden mogen de overheidsbedrijven waarin ze participeren niet bevoordelen ten opzichte van andere bedrijven, tenzij het betreffende overheidsbedrijf een publieke taak uitvoert.

De wet kent een aantal uitzonderingen. Eén van die uitzonderingen is dat de wet niet van toepassing is als de gemeenteraad gemotiveerd besluit dat bepaalde economische activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden.

Er moet daarbij sprake zijn van een specifiek algemeen belang dat de gemeente bij het uitvoeren van een economische activiteit wil dienen. Denk hierbij aan: volksgezondheid, maatschappelijke zorg en welzijn, bevorderen en faciliteren van sportieve- en/of culturele activiteiten, ruimtelijke ordening en veiligheid. Bij het vaststellen dat economische activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden moet in de motivering onder meer worden aangegeven dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen het algemeen belang en de belangen van mogelijke derden.

De mogelijkheid voor de raad om vast te stellen dat economische activiteiten worden verricht in het algemeen belang is dan ook de concrete aanleiding om uw raad dit voorstel te doen.

Hiermee wordt voorkomen dat (bestaande) economische activiteiten die in het algemeen belang plaatsvinden in strijd zijn met de bepalingen van de Mededingingswet.

Datum 9 september 2014

Beoogd effect

De aanwijzing van economische activiteiten in het algemeen belang voorkomt dat deze activiteiten onder het toepassingsbereik van de Wet markt en overheid vallen. Hierdoor behoeven de gedragsregels van deze wet bij de uitvoering van deze activiteiten niet te worden nageleefd.

Argumenten

Hieronder volgt per categorie van economische activiteiten de motivering voor de algemeen belang-vaststelling:

a. exploitatie/verhuur van binnen- en buitensportaccommodaties

De Gemeente exploiteert diverse binnen- en buitensport-accommodaties. Sport heeft positieve maatschappelijke effecten en speelt een belangrijke rol in de huidige participatiesamenleving. Sport en bewegen dragen bij aan de sociale samenhang in de samenleving en zijn in het belang van de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Zwolle. De aanwezigheid en instandhouding van voldoende en kwalitatief goede en betaalbare sportaccommodaties is daarbij van groot maatschappelijk belang en stimuleert de sportbeoefening in onze Zwolse samenleving. De tarieven die de Gemeente thans hanteert bij de exploitatie zijn maatschappelijke aanvaardbare tarieven die door de meeste sportverenigingen en gebruikers kunnen worden opgebracht. Indien alle kosten die samenhangen met de exploitatie integraal zouden worden doorberekend in de tarieven, zou dit tot een buitenproportionele stijging van tarieven gaan leiden.

De Zwolse markt voor sportaccommodaties is thans zodanig ingericht dat er geen directe nadelige gevolgen zijn te verwachten van deze algemeen belangvaststelling inzake exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. De meeste sportaccommodaties worden door de gemeente geëxploiteerd. Voor zover bekend wordt over de huidige tariefstelling hiervan niet geklaagd door particuliere en commerciële exploitanten van sportvoorzieningen in Zwolle. Ook zijn er geen signalen dat commerciële exploitanten interesse hebben in de overname van exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties, zonder dat daarbij sprake is van een structurele en substantiële financiële bijdrage van de Gemeente.

Aangezien integrale doorberekening van kosten in de tarieven onwenselijk is voor de Zwolse burgers, sportverenigingen en de gemeente Zwolle zelf en de huidige tariefstelling niet tot aanwijsbare negatieve gevolgen voor de (beperkte) groep van commerciële exploitanten van zwolse sportvoorzieningen leidt, dienen de voordelen van de algemeen belangvaststelling zwaarder te wegen dan de eventuele negatieve gevolgen voor commerciële exploitanten van sportvoorzieningen in Zwolle.

b. de exploitatie van gemeentelijke fietsenstallingen

De gemeente exploiteert een aantal gratis toegankelijke (bewaakte) fietsenstallingen in de binnenstad (Meerminnenplein, Pletterstraat, Grote Kerkplein en binnenkort op/nabij het Rode Torenplein) Hierdoor

Datum 9 september 2014

wordt het fietsgebruik in de stad bevorderd en wordt hinderlijk parkeren en overlast van fietsen in de binnenstad voorkomen. Een gratis bewaakte fietsenstalling voorkomt fietsendiefstal en draagt daardoor bij aan de openbare orde en veiligheid in de stad. Gesteld kan worden dat de exploitatie van fietsenstallingen het belang van de volksgezondheid, het milieu en de veiligheid dient. Het doorberekenen van de integrale kosten die samenhangen met deze exploitatie zal er toe leiden dat de gebruikers van de fietsenstalling moeten gaan betalen voor de stalling. Dit zal ten koste gaan van het gebruik dat van deze stallingen wordt gemaakt, waardoor de belangen zoals hiervoor genoemd, niet worden gediend.

Er zijn in de binnenstad momenteel geen bewaakte fietsenstallingen die door private marktpartijen worden geëxploiteerd en de verwachting is ook niet dat die er binnenkort gaan komen. Een eventuele commerciële exploitant zal voor de stallingen tarieven moeten hanteren om tot een rendabele exploitatie te kunnen komen, hetgeen het gebruik van de fietsenstalling zeker niet zal bevorderen. Hierdoor zullen dan niet de belangen worden gediend die met een gratis fietsenstalling wel worden gediend.

De algemeen belang-vaststelling van de gemeentelijke exploitatie van fietsenstalling lijkt dan ook geen gevolgen te hebben voor andere private marktpartijen aangezien deze er niet zijn.

Voor zover deze er wel zouden zijn, wegen de voordelen van deze algemene belangvaststelling op tegen de mogelijk nadelen van een private exploitant, zulks gelet op de belangen die met het aanbieden van bewaakte en gratis toegankelijke fietsenstallingen worden gediend.

c. de exploitatie van gemeentelijke parkeergarages en parkeerterreinen

De gemeente exploiteert een aantal parkeergarages en parkeerterreinen/dekken in en rond de binnenstad. (Diezerpoort, Noordereiland, Burgemeester van Royensingel, Emmawijk, Lubeckpleingarage, Dijkstraat, Pas de Deux, Hanzelaan en Westerlaan). Het exploiteren van voldoende parkeer-gelegenheid is in het belang van een goede bereikbaarheid van de binnenstad (detailhandel/horeca/musea). De gemeente is gebaat bij een goede verdeling van de bestaande parkeercapaciteit, zodat de verkeersdruk in de stad wordt verspreid, de verkeersveiligheid wordt vergroot en de parkeerdruk in de openbare ruimte in en rond de binnenstad zoveel mogelijk wordt beperkt. Een integrale doorberekening van de exploitatie in de parkeertarieven zou tot een tariefstijging (kunnen) leiden die ten koste zal gaan van de bezettingsgraad van deze parkeervoorzieningen, waardoor de parkeerdruk zich zal verplaatsen naar de niet gereguleerde gebieden en de parkeervoorzieningen leeg staan.. Hogere parkeertarieven zullen derhalve ten koste gaan van de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid in en rond de binnenstad.

Opgemerkt moet worden dat de huidige tariefstelling voor een belangrijk deel marktconform is en tot dusver geen klachten of negatieve reacties heeft opgeroepen bij de commerciële exploitanten van parkeergarages (Q-park) en ook niet ten koste gaat van de bezettingsgraad in de commerciële parkeergarages. De algemeen belangvaststelling van de gemeentelijk exploitatie van parkeergelegenheid zal naar onze inschatting dan ook geen directe gevolgen hebben voor de huidige commerciële exploitanten, aangezien hiermee de huidige situatie wordt gecontinueerd.

Datum 9 september 2014

Voor zover deze algemeen belangvaststelling wel gevolgen heeft voor commerciële exploitanten van parkeervoorzieningen wegen deze niet op tegen de voornoemde belangen die met betaalbare en maatschappelijk acceptabele parkeertarieven worden gediend. Derhalve dient de exploitatie van gemeentelijke parkeergarages en –terreinen als een economische activiteit van algemeen belang te worden aangewezen.

d. verhuur en ingebruikgeving van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

De Gemeente verhuurt of geeft in gebruik diverse soorten maatschappelijk vastgoed. Te denken valt aan scholen, gebouwen voor culturele activiteiten, welzijnsactiviteiten, wijkcentra et cetera. In de meeste gevallen zijn culturele instellingen, vrijwilligers- en/of maatschappelijke organisaties de huurders van dit maatschappelijk vastgoed. Deze instellingen/organisaties verrichten hun activiteiten op het terrein van de volksgezondheid, maatschappelijke zorg en welzijn en cultuur. Deze activiteiten zijn van groot maatschappelijk belang voor de inwoners en samenleving van Zwolle. De verhuurtarieven die hierbij door de Gemeente worden gehanteerd zijn in vrijwel alle gevallen marktconform. Dit wil zeggen dat deze tarieven door middel van een taxatie door een onafhankelijk en beëdigd taxateur worden bepaald. Deze systematiek, regulier binnen de Nederlandse vastgoedmarkt, is transparant, voorkomt precedentwerking tussen huurders en sluit naadloos aan bij de principes van de Wet Markt en Overheid. Immers, de huurprijzen liggen op het niveau van de markt, gelijk aan de prijzen van diverse particuliere vastgoedaanbieders. Diverse huurcontracten bevatten een huurprijs die gelijk of hoger is dan de kostprijsdekkende huur. Daarnaast worden enkele panden verhuurd tegen huurprijzen die lager liggen dan de kostprijsdekkende huur, aangezien het hanteren van een kostprijsdekkende huurprijs de marktconforme huurprijs zou overtreffen. Bij deze gevallen zal het doorbelasten van de kostprijsdekkende huur tot effect hebben dat de gemeente zichzelf uit de markt prijst, met leegstand als gevolg. In de ogen van de gemeente Zwolle een ongewenst en wellicht onbedoeld effect van de Wet Markt en Overheid.

In de huidige situatie zijn ons geen klachten of negatieve signalen bekend van commerciële vastgoedverhuurders over de (marktconforme) huurprijzen die de Gemeente bij de verhuur van gemeentelijk vastgoed hanteert. De algemeen belangvaststelling van verhuur van maatschappelijk vastgoed bevestigt en continueert dan ook de huidige situatie en verwachting is dat dit geen directe nadelige gevolgen voor de private vastgoedverhuurders zal hebben. Voor zover deze er wel zijn wegen deze niet op tegen het algemeen belang dat met deze vaststelling wordt gediend. Wij achten het van groot belang dat huurders van maatschappelijk vastgoed een voor hen acceptabel en betaalbare huurprijs in rekening wordt gebracht zodat zij hun belangrijke maatschappelijke, culturele en creatieve activiteiten voor de Zwolse samenleving kunnen voortzetten.

Datum 9 september 2014

e. de verhuur van vastgoed met als doel om kraken te voorkomen

In geval van leegstand van gemeentelijk vastgoed doet zich een kraakrisico voor. Om kraken te voorkomen wordt dit vastgoed in bepaalde gevallen in gebruik geven, waarbij een huurprijs wordt gehanteerd die niet uitgaat van een integrale kostprijsdoorberekening. Het ontbreken van huurprijsbescherming voor de huurder in anti-kraakpanden is in deze gevallen op zich al reden om geen integrale kosten door te berekenen in de huurprijs. Bovendien bevordert het hanteren van een aangepaste anti-kraak huurprijs de tijdelijke verhuur van gemeentelijk vastgoed, hierdoor wordt leegstand van gemeentelijk vastgoed voorkomen waardoor vandalisme in en rond dit gemeentelijk vastgoed uitblijft.

Deze algemeen belang vaststelling heeft geen directe nadelige gevolgen voor de private vastgoedverhuurders. Deze richten zich nadrukkelijk op de commerciële en reguliere huurders en niet zozeer op tijdelijke huurders van anti-kraakpanden.

Dit algemene belang dient dan ook zwaarder te wegen dan de mogelijke nadelige gevolgen voor de private vastgoedverhuurders.

f. Schulddienstverlening

Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) op 1 juli 2012 is de gemeente expliciet verantwoordelijk geworden voor het uitvoeren van schuldhulpverlening. De wet is een zgn. kaderwet waarbij veel vrijheid aan de gemeente wordt gegeven om de invulling van de integrale schuldhulpverlening in een beleidsplan vast te leggen.

In het beleidsplan van de gemeente Zwolle is gekozen voor de term Schulddienst-verlening. Op grond van een integrale intake wordt beoordeeld welke dienst het meest effectief kan worden ingezet gegeven de situatie van de burger. Dit wordt bepaald aan de hand van de motivatie en vaardigheden van de burger alsmede aan de hand van het schuldenpakket. Desondanks wordt schuldhulpverlening als economische activiteit aangemerkt nu uit de Wgs niet valt af te leiden dat schuldhulpverlening een exclusieve taak is van de gemeente en er (op onderdelen) ook particuliere schuldhulpverleners actief kunnen zijn. De activiteiten waarop ook particuliere schuldhulpverlening actief kunnen zijn, worden echter beperkt tot het onderdeel budgetbeheer.

Gemeente Zwolle hanteert voor burgers geen tarieven voor budgetbeheer. Wel brengt de gemeente een kostendekkend (marktconform) tarief in rekening bij de regio gemeenten, die deze dienstverlening bij ons inkopen. Een integrale kostendoorberekening aan de burgers zou tot een onaanvaardbaar risico leiden waarmee het budgetbeheer zijn doel voorbij schiet. Budgetbeheer wordt overigens alleen ingezet, indien gebleken is dat de burger onvoldoende financieel zelfredzaam is om zelf zijn financiën (volledig) te beheren. De aanwezige schuldenproblematiek laat naar zijn aard geen ruimte voor integrale kostendoorberekening.

Bij budgetbeheer wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de Basisregistratie Personen. Gegevens uit de BRP mogen gewoonlijk niet aan particuliere schuldhulpverleners worden verstrekt en zouden op

Datum 9 september 2014

grond van de Wet markt en overheid dan ook niet aan een gemeentelijke budgetconsulent mogen worden verstrekt.

Ook de wettelijke functiescheiding verdient aandacht. De gemeentelijke budget-consulent verricht een economische activiteit. De Wet markt en overheid vereist een functionele scheiding tussen de economische activiteit en het nemen van een publiekrechtelijke beschikking. Gelet op de kennis, ervaring en het beoordelings-vermogen van de consulenten met deze materie, achten wij functiescheiding in deze onwenselijk.

Onze conclusie voor wat betreft het onderwerp schuldhelpdienstverlening is dat het algemeen belang met zich meebrengt dat de schulddienstverlening buiten het toepassingsbereik van de Wet markt en overheid dient te vallen. De algemeen belangvaststelling van de schulddienstverlening dient zwaarder te wegen dan de mogelijk nadelige gevolgen voor particulier budgetbeheer.

Risico's

Tegen het besluit tot vaststelling van economische activiteiten van algemeen belang staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Met name marktpartijen die vergelijkbare economische activiteiten verrichten kunnen opkomen tegen het raadsbesluit. Wij verwachten dat het aantal bezwaarschriften beperkt zal blijven, aangezien de Gemeente tot dusver niet of nauwelijks met klachten van marktpartijen is geconfronteerd.

Financiën

Niet van toepassing

Communicatie

Het raadsbesluit zal worden gepubliceerd op de gemeentelijke informatiepagina in de Peperbus en op de website van de gemeente Zwolle

Vervolg

De activiteiten die nu worden vastgesteld komen voort uit een eerste inventarisatie van activiteiten waarvan we vinden dat deze niet onder het toepassingsbereik van de Wet Markt en overheid zouden moeten vallen. Niet valt uit te sluiten dat op termijn nog meer activiteiten zijn te onderkennen die een algemeen belang dienen en het wenselijk is dat ook deze buiten het toepassingsbereik van de wet moeten vallen. In dat geval zal er opnieuw een voorstel aan uw raad worden voorgelegd.

Tevens wordt gewezen op een aanstaande wetswijziging (datum inwerkingtreding is nog niet bekend) waarbij ook overheidsbedrijven onder de vennootschapsbelastingplicht kunnen vallen. Net als de Wet Markt en Overheid is ook deze wetswijziging een voorbeeld van het streven om een gelijk speelveld te creëren voor overheden en marktpartijen. De vennootschapsbelastingplicht is van toepassing voorzover overheden/overheidsbedrijven economische activiteiten verrichten die concurreren met de activiteiten van marktpartijen met een winststreven. Vrijstelling van deze belastingplicht is aan de orde voorzover de activiteiten plaatsvinden in het kader van de uitvoering van een overheidstaak of publiekrechtelijke bevoegdheden.

Datum 9 september 2014

Indien nodig zullen wij uw raad t.z.t. nader informeren over de concrete gevolgen van de eventuele vennootschapsbelastingplicht voor economische activiteiten die door de gemeente Zwolle worden verricht.

Openbaarheid

Deze raadsbeslisnota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw R.E. Riemersma MCM, secretaris