



## Gemeente Renkum

## Voorstel aan de raad

Verantwoordelijk team  
Ruimtelijke Ontwikkeling & Milieu

Nummer

Kenmerk  
132007

Raad d.d.  
17-12-2014

Paragraaf begroting

Portefeuillehouder  
E. Heinrich

Steller  
M. van Poorten / S. van der Meer

Datum  
30 september 2014

Onderwerp  
**Algemeen belangvaststelling Wet markt  
en overheid**

### Geadviseerd besluit

Het *Aanwijzingsbesluit DAEB* vast te stellen.

### Toelichting op beslispunten

Per 1 juli 2014 moeten alle overheden voldoen aan de *Wet markt en overheid (Wet M en O)*. Deze wet wijzigt onder meer de *Mededingingswet*. Daarin worden een aantal gedragsregels opgenomen voor alle overheden (zoals de gemeente Renkum) die zich op de markt begeven als aanbieder of financier van economische activiteiten. Er is sprake van een economische activiteit als de overheidsorganisatie zelf of via een overheidsbedrijf in concurrentie met andere ondernemingen goederen of diensten aanbiedt op een markt. Als het gaat om uitoefening van typisch overheidsgezag, zoals handhaving van de openbare orde of verlenen van vergunningen (het zogenaamde overheidsprerogatief) is die activiteit geen economische activiteit.

Twee belangrijke gedragsregels uit de *Wet M en O* zijn:

1. *Verplichting tot doorberekening van integrale kosten*. De prijzen die de gemeente rekent aan afnemers van economische diensten en/of producten dienen tenminste kostendekkend te zijn. Voor een nadere toelichting over wat het doorberekenen van de integrale kosten inhoudt zie het onderstaande kader.
2. *Verbod op bevoordeling overheidsbedrijven*. De gemeente mag een overheidsbedrijf niet bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en evenmin mogen aan dat overheidsbedrijf anderszins voordelen worden toegekend die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

Met de gedragsregels worden eventuele oneigenlijke voordelen weggenomen die de overheid of overheidsbedrijven hebben ten opzichte van particuliere aanbieders. Naast de twee genoemde gedragsregels zijn er ook nog de gedragsregels gegevensgebruik en functiescheiding, die echter voor dit voorstel niet relevant zijn.

De *Wet M en O* kent een aantal uitzonderingsgronden. Eén hiervan is dat niet aan de gedragsregels hoeft te worden voldaan bij activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het algemeen be-

lang. Daarmee is het mogelijk deze activiteiten aan te bieden voor een lagere prijs dan de kostprijs. Op grond van artikel 25h van de *Mededingingswet* is hiervoor wel vereist dat de raad vaststelt dat het gaat om activiteiten van algemeen belang. De raad heeft hier beleidsvrijheid, maar dient een dergelijk besluit wel goed te motiveren.

## Kader – Berekenen integrale kosten

Met de gedragsregel integrale kostendoorberekening wordt bedoeld dat indien de gemeente economische activiteiten verricht, aan de afnemers van een goed of dienst tenminste de integrale kosten van dat goed of die dienst in rekening moeten worden gebracht (zie artikel 25i van de *Mededingingswet*). De *Mededingingswet* en het *Besluit Markt en Overheid* bevatten geen eisen aan overheden hoe – met welke bedrijfseconomische principes – zij de integrale kostprijs moeten bepalen. Er wordt alleen bepaald dat overheden (a) die bedrijfs-economische principes consequent moeten toepassen en (b) dat het objectief te rechtvaardigen principes betreft.

Met bedrijfseconomische principes wordt hier (onder andere) bedoeld: waardebepaling en afschrijvingen, ex ante (vooraf) en ex post (achteraf) kostenberekening, en methoden voor toerekening van kosten. Met consequent wordt bedoeld: in vergelijkbare gevallen worden de kosten voor economische activiteiten op dezelfde wijze berekend en wordt eenzelfde grondslag gebruikt. Dat de principes objectief te rechtvaardigen zijn betekent dat aangegeven moet worden waarom bepaalde principes voor de berekening zijn gehanteerd.

Nadat voor een bepaalde activiteit (goed of dienst) is vastgesteld dat het een economische activiteit in de zin van de *Wet M en O* betreft en dat het doorberekenen van de integrale kosten een verplichting is, moeten voor het bepalen van de integrale kosten de volgende stappen worden gezet:

1. Bepaal alle relevante kosten die samenhangen met het verrichten van de economische activiteit. Hieronder worden in ieder geval gerekend:
  - *Operationele kosten*: de meest zichtbare kosten die direct of indirect met de uitvoering van de economische activiteit te maken hebben (personeelskosten, huisvestingskosten, automatiseringskosten, materiële kosten en overheadkosten, en ook verzekeringskosten en energiekosten wanneer deze verband houden met de economische activiteit).
  - *Afschrijving- en onderhoudskosten*: minder zichtbare kosten van activa die nodig zijn voor de uitvoering van de economische activiteiten en die het gevolg zijn van toerekening van eerdere investeringsuitgaven als lasten aan de jaren waarin deze activa gebruikt worden.
  - *Vermogenskosten*: bij het bepalen hiervan moet worden uitgegaan van de gewogen gemiddelde kosten van het vermogen, door gebruikmaking van de omslagrente als vermogenskostenvoet of door de WACC-formule (weighted average cost of capital).
2. Reken de integrale kosten van de economische activiteit door aan de economische activiteit:
  - Met name de operationele, afschrijving- en vermogenskosten.
  - De kosten van productiemiddelen (personeelskosten, huisvesting, activa en vermogen) moeten worden toegerekend in overeenstemming met het gebruik van de activiteit (kostenveroorzakingsbeginsel).
  - Ook de kosten die deel uitmaken van algemene kostenposten die ook ten laste komen van andere economische of niet-economische activiteiten (de overheadkosten) moeten worden doorgerekend.

In de *Memorie van Toelichting* op de *Wet M en O* wordt de autonomie van overheden benadrukt bij het aanduiden van activiteiten als activiteiten die worden verricht ter uitvoering van een dienst van algemeen belang. Het oordeel van de desbetreffende overheidsorganisatie, in dit geval de gemeente en meer specifiek uw raad, is maatgevend. De raad moet bepalen of sprake is van zogenoemde *diensten van algemeen economisch belang* (DAEB).

Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een *Handreiking Wet markt en overheid* uitgebracht. In deze handreiking worden handvatten geboden voor overheid die met de wet te maken krijgen. Ook in de handreiking wordt aangegeven dat overheidsorganisaties een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij het afbakenen van het algemeen belang.

## Onderwerp

Algemeen belangvaststelling Wet Markt en Overheid

Datum

Kenmerk

Pagina

30 september 2014

132007

2 van 7

Daarnaast heeft de VNG informatie op haar website geplaatst over de *Wet M en O*. Uit navraag is gebleken dat deze informatie afkomstig is van het kenniscentrum Europa decentraal. Dit kenniscentrum heeft eveneens op haar website informatie geplaatst over de *Wet M en O* alsmede enkele praktijkvoorbeelden. Hieruit blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met het raadsbesluit tot algemeen belangvaststelling. Europa decentraal geeft een handreiking over hoe het besluit onderbouwd zou kunnen worden, bijvoorbeeld met cijfers.

Binnen onze gemeente hebben wij de diensten en producten die aan derden worden geleverd en die onder de reikwijdte van de *Wet M en O* vallen geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat bij de uitvoering van het merendeel van deze activiteiten al aan de gedragsregels wordt voldaan. In sommige gevallen wordt daaraan niet voldaan, maar is het niettemin wel wenselijk dat deze activiteiten in het algemeen belang kunnen worden voortgezet zonder de gedragsregels te volgen. Door te voldoen aan de gedragsregels worden de diensten en producten namelijk te duur voor de doelgroep.

Gelet daarop wordt voorgesteld bijgevoegd *Aanwijzingsbesluit DAEB* vast te stellen.

## Beoogd effect

Voldoen aan de uitgangspunten van de *Wet Markt en Overheid*.

Met dit voorstel wordt overigens niet beoogd om beleidskeuzes aan de raad voor te leggen. Het dient als bandbreedte waarbinnen gemaakte of nog te maken beleidskeuzes kunnen worden geplaatst. Zo stellen wij bijvoorbeeld voor om verhuur van maatschappelijk vastgoed aan te wijzen als DAEB. Hiermee behoudt u de mogelijkheid om de keuze te maken om in de toekomst maatschappelijk vastgoed tegen de kostprijs te verhuren. In het geval echter de huurprijzen voor dit vastgoed onder de kostprijs blijven, is dit in overeenstemming met de *Wet M en O* mits u het Aanwijzingsbesluit DAEB vaststelt. Hetzelfde geldt voor detachering van personeel. In dit voorstel wordt aan u niet gevraagd een beslissing te nemen over uitwisseling van personeel in het kader van intergemeentelijke samenwerking.

## Kader

Zie ook *Beoogd effect*. De '*Wet Markt en Overheid*' is een werktitel van een wet waarmee onder meer de Mededingingswet is gewijzigd. Met de *Wet M en O* is aan de *Mededingingswet* hoofdstuk 4b '*Overheden en overheidsbedrijven*' toegevoegd, waarin de gedragsregels zijn opgenomen zoals hierboven toegelicht.

## Argumenten

Zoals beschreven in het bijgevoegd *Aanwijzingsbesluit DAEB* stellen wij voor om de volgende activiteiten en bevoordelingen aan te wijzen als activiteiten respectievelijk bevoordelingen die plaatsvinden in het algemeen belang:

1. Verhuur en anderszins in gebruik geven van sportaccommodaties.
2. Verhuur en anderszins in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed.
3. Detachering van personeel.

Onderstaand wordt voor ieder van deze economische activiteiten en bevoordelingen beargumenteerd waarom deze plaatsvinden in het kader van het algemeen belang.

*Onderwerp*

Algemeen belangvaststelling Wet Markt en Overheid

*Datum*

30 september 2014

*Kenmerk*

132007

*Pagina*

3 van 7

## 1. Verhuur en anderszins in gebruik geven van sportaccommodaties

De *Kadernota Sport (2012)* beschrijft de volgende hoofddoelstelling van het gemeentelijk sportbeleid: 'rekening houdend met de positieve maatschappelijke waarde van sport, mogelijkheden scheppen voor en stimuleren van blijvende deelname aan sport door een zo groot mogelijk deel van de Renkumse bevolking'. Uit deze hoofddoelstelling blijkt reeds het belang dat de gemeente hecht aan het bevorderen van de sportbeoefening in Renkum. Zoals beschreven in de *Kadernota Sport* en *Kadernota Sociaal Domein (2014)*, is sport van grote maatschappelijke waarde. Sport zorgt voor verbinding, contact en respect met en voor elkaar. De gemeente Renkum zet in op sporten en bewegen om sociaal isolement van mensen tegen te gaan en maatschappelijke verbondenheid te bevorderen. Daarbij wordt uitgegaan van een vraaggericht sportaanbod.

De gemeente Renkum vervult ten aanzien van sport een regierol gericht op het faciliteren, stimuleren en initiëren. Een uitgangspunt daarbij is dat de lokale infrastructuur van voorzieningen en organisaties optimaal wordt ontsloten ter bevordering van de sportdeelname van de inwoners van de gemeente Renkum. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het noodzakelijk dat de kosten van sportbeoefening voor inwoners niet te hoog zijn. Te hoge sporttarieven zouden kunnen leiden tot verminderde deelname aan sportactiviteiten door met name minder draagkrachtigen.

In zijn algemeenheid geldt dat de exploitaties van sportaccommodaties bestemd voor gebruik in georganiseerd verband (sportverenigingen e.d.) niet rendabel zijn, en er te allen tijde een gemeentelijke bijdrage nodig zal zijn. Het doorberekenen van de integrale kosten zal een dusdanig prijsverhogend effect hebben op de tarieven voor verenigingen, waardoor de vraag aanzienlijk minder zal worden en daardoor de accommodaties onrendabel worden. Weliswaar is in de *Kadernota Sport* bepaald dat een kostprijs georiënteerde systematiek wordt ontwikkeld, dit wil nog niet zeggen dat de verenigingen ook daadwerkelijk de kostprijs moeten gaan betalen. Bedoeling is dat in de tarieven naar voren komt wat feitelijk het gebruik van een accommodatie kost (transparantie).

Private ondernemers tonen geen interesse voor het exploiteren van sportaccommodaties bestemd voor gebruik in georganiseerd verband, zonder een substantiële, structurele bijdrage van de gemeente (via een subsidie of bij overeenkomst afgesproken gemeentelijke bijdrage). Er is hier dan ook sprake van een marktfalen.

Het is zodoende wenselijk om ten aanzien van de verhuur en anderszins in gebruik geven (hiermee wordt bedoeld het ter beschikking stellen hoe ook genaamd, waaronder exploitatie en ingebruikgeving) van sportaccommodaties niet de integrale kostprijs te vragen (die vervolgens worden doorberekend in de sporttarieven voor inwoners), zoals de gedragsregel van de *Wet M en O* voorschrijft, maar om deze aan te wijzen als diensten van algemeen economisch belang.

Binnen de gemeente zijn het team *Vastgoed* en het team *Beheer Openbare Ruimte* belast met de uitvoering van de activiteiten 'verhuur en anderszins in gebruik geven van sportaccommodaties'.

## 2. Verhuur en anderszins in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed

Wat betreft de verhuur van maatschappelijk vastgoed, ten behoeve van cultuur en welzijn, worden in het algemeen gematigde tarieven berekend waarin de integrale kostprijs niet is doorberekend. Zou dit wel gebeuren, dan zouden de organisaties die dit vastgoed huren te maken kunnen krijgen met hogere kosten, met als gevolg dat de door hun georganiseerde maatschappelijke activiteiten geen doorgang meer kunnen vinden of alleen toegankelijk zijn tegen hoge tarieven voor de inwo-

Onderwerp

Algemeen belangvaststelling Wet Markt en Overheid

Datum

30 september 2014

Kenmerk

132007

Pagina

4 van 7

ners van de gemeente Renkum. Private partijen bieden ook vastgoed aan, echter niet tegen tarieven die voor bovenbedoelde organisaties acceptabel zijn.

De *Cultuurvisie 2005-2015* benoemt wat betreft kunst en cultuur als beleidsdoel het vergroten van het culturele bewustzijn van de inwoners van de gemeente Renkum. De toegang tot maatschappelijk gewenste activiteiten, dat wil zeggen, het tegen maatschappelijk acceptabele tarieven kunnen deelnemen aan sociale en welzijnsactiviteiten en het zich cultureel kunnen ontwikkelen, is zodoende van algemeen belang.

Het is dan ook wenselijk om de verhuur van maatschappelijk vastgoed aan te wijzen als dienst van algemeen belang. Het algemeen belang dat is gediend met de verhuur van dit vastgoed, is zwaarder wogender dan het belang van particuliere exploitanten van vastgoed.

Opgemerkt moet worden dat ook het gemeentehuis incidenteel ter beschikking wordt gesteld voor het houden van bijeenkomsten, concerten en het tentoonstellen van kunst. Daar waar een dergelijke bijeenkomst is gerelateerd aan het uitvoeren van een wettelijke taak (denk aan informatiebijeenkomsten over bestemmingsplannen) is er geen sprake van een economische activiteit in de zin van de *Wet M en O*.

Er vinden echter ook bijeenkomsten plaats waar geen relatie is met de wettelijke taken van de gemeente. Hoewel hier zodoende sprake is van een economische activiteit, is het niet wenselijk om voor het gebruik van het gemeentehuis huur (waarin de integrale kostprijs is doorberekend) te vragen. Het gemeentehuis (of ander gemeentelijk vastgoed indien van toepassing) vervult hier een verbindende, sociale functie en het pand is een ontmoetingsruimte voor de inwoners van Renkum. Voorgesteld wordt om het op incidentele basis ter beschikking stellen van ruimtes in het gemeentehuis te scharen onder de algemeen belangvaststelling voor de verhuur van maatschappelijk vastgoed.

Onder verhuur en anderszins in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed wordt ook verstaan de verhuur en het anderszins in gebruik geven van een kantinegedeelte in een accommodatie die ten dienste staat van de uitoefening van een maatschappelijke functie (zoals bijvoorbeeld een sportaccommodatie). Wij zijn van oordeel dat de gemeente Renkum geen kantinegedeeltes in accommodaties in gebruik geeft, waarmee sprake is van een economische activiteit in de zin van de *Wet M en O*. Mocht echter in een voorkomend geval worden geoordeeld dat een gemeentelijke activiteit hier toch onder geschaard moet worden, dan is het wenselijk dit aan te wijzen als dienst van algemeen economisch belang. De argumentatie hiervoor ligt in de lijn met hetgeen genoemd wordt ten aanzien van de verhuur en anderszins in gebruik geven van maatschappelijk vastgoed.

Wij verhuren ruimtes die in gebruik worden genomen als kantine. Voor zover dit juridisch gezien zou kunnen worden aangemerkt als *'het in gebruik geven van een kantinegedeelte in een sportaccommodatie'*, stellen wij voor dit aan te wijzen als dienst van algemeen belang.

Binnen de gemeente is het team *Vastgoed* belast met de uitvoering van de activiteiten *'verhuur en anderszins in gebruik geven van maatschappelijke vastgoed'*.

### *3. Detachering van personeel*

De gemeente Renkum kan incidenteel personeel uitwisselen met andere overheden. Hierbij is dan geen sprake van structureel verhuur van personeel met een commercieel oogmerk. Mogelijk zou de

*Onderwerp*

Algemeen belangvaststelling Wet Markt en Overheid

*Datum*

30 september 2014

*Kenmerk*

132007

*Pagina*

5 van 7

gemeente Renkum in de toekomst op een dergelijke wijze personeel kunnen uitwisselen met andere overheden of samenwerkingsverbanden van overheden. Met deze 'uitwisseling' ondersteunen de gemeenten / overheden elkaar en wordt er in het kader van het algemeen belang naar gestreefd de kosten te drukken. Gelet hierop wordt voorgesteld om detachering van personeel, als hier bedoeld, aan te merken als dienst van algemeen economisch belang.

Binnen de gemeente is het team *Bestuursondersteuning & Advies* belast met, voor zover van toepassing, de uitvoering van de activiteiten '*detachering van personeel*'.

## Kanttekeningen

De *Autoriteit Consument en Markt (ACM)* houdt toezicht op de naleving van de *Wet M en O*. De ACM kan zelf een onderzoek naar bepaalde economische activiteiten van overheden starten, of dat doen naar aanleiding van een klacht. De ACM kan vervolgens overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom als een overheidsinstelling de wet overtreedt. De economische activiteit dient in dat geval op (korte) termijn worden gestaakt of in overeenstemming te worden gebracht met de wet. Bedrijven kunnen ook naar de burgerlijke rechter stappen om een overheidsactiviteit beëindigd te krijgen of een schadevergoeding te verkrijgen.

Tegen het aanwijzen van de bovengenoemde activiteiten als diensten van algemeen belang kunnen belanghebbenden beroep aantekenen. Aangezien de *Wet M en O* een nieuwe wet is, is er nog maar zeer beperkte jurisprudentie voorhanden. Het is zodoende vooralsnog onbekend op welke wijze de ACM en rechters de wet zullen hanteren en hoe zal worden omgegaan met beroep dat wordt aangekend tegen de besluiten tot algemeen belangvaststelling.

## Draagvlak

Wij hebben op 26 augustus 2014 besloten om het *ontwerpaanwijzingsbesluit DAEB* vrij te geven voor inspraak. Over het ontwerp is inspraak mogelijk geweest voor de periode 27 augustus tot en met 23 september 2014. Gedurende de inspraakperiode zijn geen reacties binnengekomen.

## Aanpak/Uitvoering

Indien uw raad positief besluit op dit voorstel, zal het *Aanwijzingsbesluit DAEB* worden gepubliceerd in de Hoog en Laag.

## Communicatie

Zie onder Aanpak/Uitvoering.

## Financiële consequenties

Geen.

## Juridische consequenties

Zie onder *Kanttekeningen*. Het *Aanwijzingsbesluit DAEB* is een zogenoemd *besluit van algemene strekking (b.a.s.)*. Aangezien dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de *Algemene wet bestuursrecht* is hiertegen geen bezwaar mogelijk. Wel kunnen belanghebbenden tegen het besluit beroep instellen bij de rechtbank Gelderland.

## WMO-aspecten

Niet van toepassing.

*Onderwerp*

Algemeen belangvaststelling Wet Markt en Overheid

*Datum*

30 september 2014

*Kenmerk*

132007

*Pagina*

6 van 7

## Duurzaamheid

Niet van toepassing.

## Effect op vermindering regeldruk

Geen.

## Alternatieven

Uw raad kan besluiten om geen besluit tot algemeen belangvaststelling te nemen. Dit houdt in dat de gemeente zich ook voor de in het besluit beschreven activiteiten aan de gedragsregels moet houden en het de integrale kostprijs moet doorberekenen. Dit kan ertoe leiden dat voorzetting van de betreffende activiteiten niet langer mogelijk moet worden geacht. Om die reden verdient dit alternatief geen aanbeveling.

Ook heeft het niet nemen van een algemeen belangvaststelling voor de genoemde activiteiten financiële consequenties. Zo zullen voor de geïdentificeerde economische activiteiten alle relevante kosten die samenhangen met het verrichten van deze activiteiten moeten worden doorgerekend. De relevante kosten betreffen in ieder geval de operationele kosten (personeelskosten, huisvestingskosten, automatiseringskosten, materiële kosten en overheadkosten; en verzekeringskosten en energiekosten wanneer deze verband houden met de betreffende economische activiteit), de afschrijving- en onderhoudskosten, en de vermogenskosten (gewogen gemiddelde kosten van het vermogen).

Indien een klacht wordt ingediend bij de ACM ten aanzien een bepaalde (economische) activiteit van de gemeente (waarvoor geen algemeen belangvaststelling is genomen) zal de gemeente moeten aantonen dat de kosten ten aanzien van deze activiteit integraal zijn doorberekend. In het geval de gemeente niet kan aantonen dat bij de berekening van de integrale kosten objectief te rechtvaardigen bedrijfseconomische principes consequent zijn toegepast, dan kan de ACM overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. Het nemen van een *Aanwijzingsbesluit DAEB* is dan ook bedoeld om in ieder geval te voorkomen dat wordt geoordeeld dat de gemeente (onbewust) in strijd handelt met de *Wet M en O*.

Daarnaast kunt u besluiten om meer gemeentelijke activiteiten aan te wijzen als DAEB en buiten de werking van de Wet markt en overheid te brengen.

## Bijlage

- Aanwijzingsbesluit diensten van algemeen economisch belang (DAEB)