

Raadsvoorstel

Algemeen belang besluit Wet Markt en Overheid

Aan : de gemeenteraad
Van : College van B&W
Datum :
Portefeuillehouder: : W.J.A. Verkleij
Programma :
Zaaknummer : 191002

Voorgesteld besluit

- I) De volgende economische activiteiten en bevoordeling van een overheidsbedrijf aan te wijzen in het algemeen belang, als bedoeld in artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet:
 - a. De verhuur en exploitatie van sportaccommodaties;
 - b. De exploitatie van de gemeentelijke begraafplaats;
 - c. De (mede)garantstelling voor de kredietfaciliteiten van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG);

- II) Het voorgestelde genoemd onder 1 a t/m c met terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2021.

Kern van het voorstel

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. In de afgelopen jaren zijn overheden zelf of via overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten (dit is het aanbieden van goederen en/of diensten op een bepaalde markt) gaan verrichten. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen.

Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie omdat de overheid vanuit de publieke functie concurrentievoordelen kan hebben. De overheid is daarmee in staat zijn goederen en diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. Tegen deze achtergrond is de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet M en O) in 2014 in het leven geroepen die tot doel heeft zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De Wet M en O is opgenomen in de Mededingingswet (hierna: Mw) onder hoofdstuk 4B (artikelen 25g tot en met 25m).

Om oneerlijke concurrentie te voorkomen stelt hoofdstuk 4B Mw gedragsregels ten aanzien van de direct en indirect ondernemende overheid. Zo moet de overheid de integrale kostprijs doorberekenen, mag de overheid eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen (tenzij het een publieke taak uitvoert), mag de overheid gegevens die ze vanuit de publieke taak verkrijgt niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak en mag de overheid de uitvoering van de publieke taak niet vermengen met de uitvoering van een economische activiteit (zgn. functiescheiding).

De economische activiteiten die de gemeente Noordwijk verricht zijn in beeld gebracht. Gekeken is of daarbij wordt voldaan aan de eisen van de Wet M en O. In een drietal situaties is gebleken dat dit niet het geval is. Wel is het wenselijk deze activiteiten op de huidige manier voort te zetten. De wet M en O biedt de mogelijkheid aan de raad om een algemeen belang besluit te nemen. Het voorstel is om dat voor deze drie activiteiten te doen.

Aanleiding

In 2014 is in de voormalige gemeente Noordwijk onderzocht welke economische activiteiten zij verrichtte en in hoeverre daarbij werd voldaan aan de Wet M en O. Van een aantal economische activiteiten is geconstateerd dat werd voldaan aan de Wet M en O. Dit gold voor de verhuur/verkoop strookjes (snipper)groen, afvalverwijdering/-verwerking, strandexploitatie, het grondbedrijf en de weekmarkt. Van een viertal activiteiten werd duidelijk dat niet werd voldaan aan de Wet M en O. Voor een drietal activiteiten daarvan is door de gemeenteraad besloten een algemeen belang besluit te nemen. Dit betroffen de verhuur en exploitatie van sportaccommodaties, de exploitatie van de gemeentelijke begraafplaats en de (mede)garantstelling voor de kredietfaciliteiten van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De andere activiteit waarbij niet werd voldaan aan de Wet M en O, de verhuur van het pand Hoogwakersbosstraat 12, is aangepast zodat alsnog werd voldaan aan de wettelijke eisen.

In de voormalige gemeente Noordwijkerhout was geen algemeen belang besluit genomen voor economische activiteiten. Na de fusie van beide gemeenten had overwogen kunnen worden of een nieuw algemeen belang besluit gewenst was. Dit is niet gebeurd. Het bestaande algemeen belang besluit is daarmee per 1 januari 2021 vervallen, nu geen harmonisatie heeft plaatsgevonden.

Het is echter wel gewenst voor deze activiteiten een algemeen belang besluit te nemen. Er wordt niet voldaan aan de Wet M en O, maar het is wel wenselijk deze activiteiten op deze wijze voort te zetten.

Sinds de invoering van wet in 2014 heeft de rechter de eisen aan de motivering van een algemeen belang besluit aangescherpt. De wetgever wenst deze strengere eisen wettelijk te verankeren middels een wetwijziging. Hiertoe is een wetsvoorstel ingediend dat op 9 december jl. in de Tweede Kamer is ingediend. Het wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van zowel het proces rondom de totstandkoming (openbaar aangekondigde consultatie) als de inhoud van een algemeen belang besluit. Dit laatste ziet op de motivering, die dient te bestaan uit een beschrijving van het algemeen belang dat met het besluit wordt gediend, de duiding van de noodzaak om de algemeen belang uitzondering in te roepen en de beschrijving van de gevolgen van het gebruik van de algemeen belang uitzondering op ondernemers.

Voor het drietal economische activiteiten die de gemeente verricht waarbij strijdigheid is met de Wet M en O wordt voorgesteld een algemeen belang besluit te nemen. Bij de totstandkoming (o.a. motivering van het besluit) is rekening gehouden met de aangescherpte eisen die de rechter stelt.

Wat willen we bereiken? (Beoogd effect)

Voor drie economische activiteiten die de gemeente verricht geldt dat er strijdigheid is met de wet M en O. Deze strijdigheid kan worden opgeheven door het nemen van een algemeen belang besluit, zodat de activiteiten in de huidige vorm kunnen worden voortgezet.

Wat gaan we daarvoor doen? (Oplossingsrichtingen/maatregelen/onderbouw per oplossingsrichting met argumenten)

Voorgesteld wordt een algemeen belang besluit te nemen voor de onderstaande drie economische activiteiten. Elke activiteit is voorzien van een motivering, de gevolgen voor derden en een beschrijving van de noodzakelijkheid en proportionaliteit.

A) De verhuur en exploitatie van sportaccommodaties

Motivering

1. Beschrijving (economische) activiteit en het daarmee gediende algemeen belang
Vanuit de doelstelling om sportaccommodaties betaalbaar te houden en meer efficiënt in te zetten is door de gemeente besloten het beheer en exploitatie van met name de zaalsportaccommodaties onder te brengen bij een gemeentelijk sportbedrijf: Sportbedrijf Noordwijk B.V. (hierna: het sportbedrijf). Een overheidsbedrijf is een onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon in staat is het beleid te bepalen. Een publiekrechtelijke rechtspersoon is in staat het beleid te bepalen in een organisatie indien hij meer dan de helft van de leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan wordt benoemd door een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen of door leden of aandeelhouders die een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn (artikel 25g lid 2 onder b Mededingingswet). Bij het sportbedrijf wordt het bestuur benoemd door de gemeente en is daarmee een overheidsbedrijf.

Het sportbedrijf beheert en exploiteert sportaccommodaties in de gemeente Noordwijk. Het sportbedrijf ontvangt een exploitatiebijdrage van de gemeente voor een aantal activiteiten. Deze activiteiten zijn onder meer vastgelegd in de prestatieafspraken met het sportbedrijf.

Sport en bewegen zijn in de visie van de gemeente Noordwijk essentiële onderdelen voor een fysiek en sociaal gezonde samenleving. Dit is vastgelegd in de visie op sport en bewegen. Voldoende sporten en bewegen wordt alom gezien als één van de beste manieren om bepaalde fysieke klachten te voorkomen en soms ook te behandelen. Sport en bewegen kunnen daarnaast een grote positieve bijdrage leveren aan verschillende maatschappelijke vraagstukken. Het biedt kansen voor uiteenlopende groepen van mensen om deel te nemen aan het maatschappelijk (sport)verkeer en op deze manier een positie in de samenleving in te nemen. Waarden die in dit verband genoemd kunnen worden zijn zelfredzaamheid, zelfontplooiing, identiteitsvorming, socialisatie en vitaliteit.

Bovendien is de gemeente sinds 2015 verantwoordelijk voor onder andere de jeugdzorg. Daarmee heeft de gemeente ook de taak zorg te dragen voor de gezondheidspreventie van jongeren, zoals in de vorm van sporten.

Het sportbedrijf exploiteert de sportaccommodaties tevens voor andere doeleinden, zoals voor evenementen en culturele activiteiten. Cultuureducatie en cultuurparticipatie zijn belangrijk voor de persoonlijke ontwikkeling en de creativiteit. Cultuur is belangrijk voor alle leeftijden met bijzondere aandacht voor de doelgroepen, jeugd, senioren en inwoners met een afstand tot de samenleving.

2. Gevolgen voor derden

Binnensportaccommodaties kunnen ook geëxploiteerd worden door commerciële partijen. Te denken valt aan commerciële sportaanbieders zoals tennisscholen en sportscholen. Commerciële partijen krijgen geen exploitatiebijdrage.

3. Noodzakelijkheid en proportionaliteit

De belangen van het continueren van sportieve en culturele activiteiten weegt zwaarder dan het eventuele commerciële belang van andere partijen bij een gelijk speelveld. Het onderbrengen van sportaccommodaties bij het gemeentelijk sportbedrijf en het toekennen van een exploitatiebijdrage is noodzakelijk om sport en cultuur toegankelijk te houden voor iedereen. Op deze manier wordt de financiële drempel om gebruik te kunnen maken van de accommodaties tot een minimum beperkt. Zonder de exploitatiebijdrage zou een forse verhoging van tarieven nodig zijn. Afwijking van het bevoordelingsverbod is dan ook in het algemeen belang.

B) De exploitatie van de gemeentelijke begraafplaats

Motivering

1. Beschrijving (economische) activiteit en het daarmee gediende algemeen belang

De gemeente Noordwijk is eigenaar van het perceel aan de Oude Zeeweg 32, met als bestemming begraafplaats. De gemeente is beheerder van deze begraafplaats. Het beheer bestaat uit het onderhouden van de begraafplaats (groenvoorziening, onkruidbestrijding) en activiteiten per uitvaart (delven van het graf, sluiten van het graf en administratieve handelingen). De gemeente heeft hiertoe twee 'medewerkers begraafplaats' aangesteld. De administratieve taak is bij een andere medewerker belegd.

Het onderhouden van een gemeentelijke begraafplaats laat zich kwalificeren als economische activiteit. Er zijn ook niet-gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria. Kortom, er is een markt voor vormen van lijkontbinding. De kosten die de gemeente maakt voor het beheer van de begraafplaats zijn niet kostendekkend en daarmee niet marktconform. De gemeentelijke begraafplaats wordt bij de exploitatie geconfronteerd met lasten uit het verleden omdat er sprake is van een aantal eeuwigdurende of afgekochte graven die geen baten meer opleveren maar wel onderhoud vergen. Daarbij komt dat de gemeentelijke begraafplaats een Rijksmonument is. Ook dit zorgt voor extra onderhoud en daarmee kosten. Wanneer al deze kosten worden doorberekend in de grafrechten, zullen deze enorm stijgen. Het is echter van algemeen belang dat mensen kunnen worden begraven in hun eigen woonplaats, ongeacht ras of geloof (non-discriminatoire). Het verhogen van de prijs tot een marktconforme prijs, zal het voor sommige mensen onbetaalbaar maken. Daarom wordt voorgesteld de gemeentelijke begraafplaats aan te wijzen in het algemeen belang.

2. Gevolgen voor derden

Met het aanbieden van de mogelijkheid tot het begraven op een gemeentelijke begraafplaats, concurreert de gemeente met niet-gemeentelijke begraafplaatsen en crematoria. Zij bieden ook de mogelijkheid tot de twee meest voorkomende vormen van lijkontbinding. De meeste niet-

gemeentelijke begraafplaatsen zijn in handen van een religieuze instelling. Alom blijkt dat het exploiteren van een begraafplaats niet kostendekkend is. De gemeenten dan wel de religieuze instellingen doen dit niet vanuit winstoogmerk, maar om mensen – in het algemeen of behorend tot een bepaalde religieuze beweging – een laatste rustplaats te bieden. Er spelen binnen de gemeente geen belangen van commerciële marktpartijen bij de exploitatie van begraafplaatsen.

3. Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Het beheer van een begraafplaats blijkt in de praktijk vrijwel nooit kostendekkend. Door inkomsten uit grafrechten (gemiddeld zo'n € 2000,- voor 20 jaar) te reserveren en jaarlijks af te boeken, opgeplust met de jaarlijkse begraafrechten (kosten voor een uitvaart), zou het beheer kostendekkend kunnen zijn. Dit blijkt door diverse factoren vaak niet het geval, zoals het feit dat er graven voor onbepaalde tijd zijn uitgegeven waarvoor niet langer inkomsten worden verkregen. Op de gemeentelijke begraafplaats geldt dit voor een groot aantal graven, waaronder de 113 oorlogsgraven. Ook wordt de ruimte op een begraafplaats niet altijd optimaal benut, zo ook in Noordwijk.

De eenvoudige vroeg negentiende-eeuwse aanleg van de Noordwijkse begraafplaats is, in combinatie met de specifieke terrassen uit 1931, van algemeen belang wegens cultuur- en (tuin)architectuurhistorische waarde. In 1999 is de gemeentelijke begraafplaats opgenomen in het monumentenregister van de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed van het ministerie van OCW (Onderwijs Cultuur en Wetenschappen).

Wanneer een tarief in rekening zou worden gebracht waarbij alle kosten worden doorberekend, dan zouden de kosten voor een graf aanzienlijk stijgen.

Cremeren is thans goedkoper dan begraven, ook nu er geen kostendekkend tarief in rekening wordt gebracht bij begraven. Wanneer dit wel het geval zou zijn, zou het kostenverschil aanzienlijk stijgen. Steeds meer mensen kiezen in deze tijd voor cremeren (60% tegenover 40% voor begraven). Het feit dat de gemeente geen kostendekkend tarief in rekening brengt voor begraven zorgt niet voor verstoring van de markt.

C) De (mede)garantstelling voor de kredietfaciliteiten van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)

Motivering

1. Beschrijving (economische) activiteit en het daarmee gediende algemeen belang
De Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (hierna: de GOM) is een overheidsbedrijf. Het betreft namelijk een besloten vennootschap waarin de betrokken gemeenten over de aandelen beschikken. De gemeenten zijn daarmee in staat het beleid te bepalen en dat is het criterium om op grond van de Wet M en O te spreken over een overheidsbedrijf.

De gemeenten staan garant voor de kredietfaciliteit van de GOM bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Dit is een voordeel dat andere marktpartijen/bedrijven niet hebben onder normale omstandigheden. De GOM is een organisatie die is opgericht om de herstructurering conform de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) uit te voeren. Door gebieds(her)ontwikkeling wordt bijgedragen aan het tot stand brengen van een economische en ruimtelijk vitale Duin- en Bollenstreek. Hierbij staan de volgende doelen centraal:

- Het duurzaam behouden van 2.625 hectare 1ste klasse Bollengrond
- Ruimtelijke herstructurering ten behoeve van economische herstructurering d.m.v.
 - o Herverkaveling en schaalvergroting
 - o Glastuinbouwconcentratie
 - o Opruimen van verrommeling
- Woningbouw, het genereren van financiële middelen t.b.v. herstructurering
- Landschapsonwikkeling
- Verduurzamen van energie- en waterinfrastructuur
- Ecologische en recreatieve verbindingen

Om deze doelen te realiseren worden verschillende projecten in een integraal programma uitgevoerd. Om de gewenste doelstellingen van de GOM te behalen is het van belang de bevoordeling aan de GOM middels de garantstelling aan te wijzen in het algemeen belang.

2. Gevolgen voor derden

Gevolgen voor derden zijn er nauwelijks. Er zijn binnen de gemeente geen commerciële marktpartijen die zondermeer vergelijkbare activiteiten verrichten en met de GOM concurreren. Voor zover commerciële marktpartijen wel met de GOM concurreren, bijvoorbeeld op het gebied van het verkrijgen van grondposities, verkrijgen zij geen garantstelling vanuit de overheid.

3. Noodzakelijkheid en proportionaliteit

Om de taak van de GOM op goede wijze te kunnen uitvoeren en de doelstellingen te kunnen halen is het noodzakelijk dat de GOM over voldoende krediet kan beschikken. Doordat de deelnemende gemeenten garant staan voor de kredietfaciliteit van de GOM bij de BNG kan dit worden gewaarborgd. Het belang van de kredietfaciliteit van de GOM bij de BNG weegt zwaarder dan het eventuele commerciële belang van andere partijen bij een gelijk speelveld. Afwijking van het bevoordelingsverbod is dan ook in het algemeen belang.

Terugwerkende kracht

Na de fusie van beide gemeenten is geen nieuw algemeen belang besluit opgesteld. Het bestaande algemeen belang besluit van de voormalige gemeente Noordwijk is daarmee per 1 januari 2021 vervallen, nu geen harmonisatie heeft plaatsgevonden. De voormalige gemeente Noordwijkerhout had geen algemeen belang besluit vastgesteld. Door met terugwerkende kracht per 1 januari 2021 dit algemeen belang besluit vast te stellen, wordt het gebrek aan een algemeen belang besluit van de benoemde activiteiten voorkomen.

Wat zijn de risico's en kanttekeningen

Tegen het algemeen belang besluit kan bezwaar/beroep worden ingesteld.

Wat mag het kosten? (Financiële paragraaf)

N.v.t.

Betrokken partijen/participatie

Het voorstel heeft voor inspraak ter inzage gelegen van 14 februari 2022 tot 28 maart 2022. Er zijn geen zienswijzen ingediend.

Communicatie

Het besluit wordt gepubliceerd in ons digitale gemeenteblad op www.overheid.nl

Verdere procedure en planning

N.v.t.

Bestuurlijk kader

N.v.t.

Bijlage(n)

Geen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Noordwijk

F.G. Mencke
secretaris

Mw. W.J.A. Verkleij
burgemeester