

VOORSTEL

Algemeen Bestuur

ONDERWERP	Wet Markt en Overheid	AGENDAPUNT	E04a
DATUM	12 oktober 2015		
OPENBAAR	ja	BEHANDELD DOOR	R.A.C. de Wit
REGISTRATIENUMMER	[Registratienummer]	TELEFOONNUMMER	088-2568002
PORTEFEUILLEHOUDER	[Portefeuillehouder]		

Besluit

[Toelichting]

Voorstel

- Kennisnemen van de inventarisatie binnen de Veiligheidsregio Twente voor de Wet Markt en Overheid.
- In het kader van de Wet Markt en Overheid, de activiteiten in de experimenteeromgeving in het Safety Field Lab aanwijzen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang.

Samenvatting

Overheidsorganisaties moeten voldoen aan de Wet Markt en Overheid. Deze wet bevat voor hen gedragsregels als ze zich op de markt begeven als aanbieder van economische activiteiten. Hiermee wordt beoogd dat de overheid eerlijk concurreert met bedrijven. Wettelijke taken vallen niet onder deze wet. Uit de inventarisatie van activiteiten van de Veiligheidsregio Twente blijkt dat op een aantal activiteiten de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid van toepassing zijn.

Aan het algemeen bestuur

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid (Wet M&O), als onderdeel van de Mededingingswet, in werking getreden. De wet bevat gedragsregels voor overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten. De wet trad onmiddellijk in werking voor nieuwe economische activiteiten. Voor (bestaande) economische activiteiten van vóór 1 juli 2012 gold een overgangsperiode van twee jaar, deze moesten op 1 juli 2014 aan de gedragsregels van de Wet M&O voldoen.

Doelstelling van de wet is dat overheidsorganisaties bij het verrichten van economische activiteiten eerlijk concurreren met bedrijven. De wet M&O heeft geen invloed op onze wettelijke taken.

Reikwijdte Wet M&O

In de Handreiking Wet M&O wordt een economische activiteit gedefinieerd: iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en/of diensten op een bepaalde markt. Een paar voorbeelden die worden genoemd: verhuur van ruimten in overheidsvastgoed en het geven van BHV cursussen door een overheidsorganisatie aan particuliere bedrijven.

Indien sprake is van de uitoefening van typisch overheidsgezag, zoals handhaving van de openbare orde of het verlenen van vergunningen, is die activiteit geen economische activiteit. Het moet dan gaan om een taak die tot de kerntaken van de staat behoort of die wegens haar aard, doel en de regels waaraan zij is onderworpen met die taken verband houdt. Het gaat hierbij om 'typische overheidstaken'.

Een sterke indicatie dat de verrichte activiteit van economische aard is, is de aanwezigheid van verschillende aanbieders van dezelfde goederen en diensten. Dit is duidelijk te zien bij het ophalen van afval door gemeenten. Het ophalen van huishoudelijk afval is bij wet opgedragen aan gemeenten. Er is geen sprake van economische activiteit en de wet M&O is niet van toepassing. Het ophalen van bedrijfsafval wordt niet als publieke taak gezien en wordt veelal in concurrentie aangeboden. De wet M&O is dan wel van toepassing.

Inhoud Wet M&O

De Wet M&O hanteert vier gedragsregels voor economische activiteiten van overheidsorganisaties:

- Integrale kostendoberekening. In de prijs van het te leveren product of dienst dienen alle kosten (waaronder kosten overhead) te worden doorberekend.
- Bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven. Indien overheidsorganisaties werk hebben overgedragen aan overheidsbedrijven, dan mogen deze overheidsbedrijven niet worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen, tenzij het overheidsbedrijf een publieke taak uitvoert.
- Gegevensgebruik. De gegevens die worden verkregen vanuit een publieke taak, mogen alleen worden hergebruikt voor economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven hier ook over kunnen beschikken.
- Functiescheiding. Ambtenaren die betrokken zijn bij de uitoefening van een bestuurlijke bevoegdheid mogen niet betrokken zijn bij de uitoefening van economische activiteiten.

De wet kent de volgende uitzonderingen waarop deze gedragsregels niet van toepassing zijn:

- De uitzondering van 'het overheidsconcern'. Bij het aanbieden van goederen en diensten door een overheidsorganisatie aan een andere overheidsorganisatie of een overheidsbedrijf, voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Deze voorwaarde is gesteld om te voorkomen dat die andere overheidsorganisatie of dat overheidsbedrijf met de onder de kostprijs geleverde goederen of diensten de markt op gaat en de concurrentie kan vervalsen. In de Handreiking Wet M&O wordt als voorbeeld genoemd: de drukkerij van een provincie die voorlichtingsbrochures drukt voor gemeenten ten behoeve van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak.
- Indien ten aanzien van een economische activiteit een maatregel is getroffen die naar het oordeel van het bestuursorgaan is aan te merken als een steunmaatregel als bedoeld in het Europese recht (staatssteun). In dat geval gelden er immers al mededingingsrechtelijke spelregels.
- Activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het algemeen belang (zie onderstaande paragraaf).

Vaststelling algemeen belang

Het Algemeen Bestuur kan besluiten dat activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden. Daarbij is er een grote mate van beleidsvrijheid, maar dient het besluit wel goed gemotiveerd te worden. Er moet worden gekeken naar het risico van verdringing van private ondernemers van de desbetreffende markt.

Bij een algemeen belang vaststelling geldt dat het algemeen belang dat gemoeid is met de uitvoering van bedoelde activiteiten zonder toepassing van de gedragsregels van de Wet M&O zwaarder weegt dan het belang van private ondernemers. Met de vaststelling dat activiteiten in algemeen belang zijn, kunnen activiteiten op de bestaande voet worden voortgezet en is dat niet strijdig met de Wet M&O.

Inventarisatie economische activiteiten

Op basis van de jaarplannen 2015, een analyse van de baten in het boekingsjaar 2014 en navraag in de organisatie is een inventarisatie opgesteld van diensten en producten die aan derden worden geleverd en die mogelijk onder de reikwijdte van de wet vallen (zie bijlage 1). De inventarisatie is breed ingestoken met gebruikmaking van de criteria: is er een opbrengst of een potentiële opbrengst en is het denkbaar dat de activiteiten door een concurrent kunnen worden aangeboden. Voor elk van deze activiteiten is aangegeven hoe zij moeten worden beoordeeld in het licht van de Wet M&O.

De activiteiten die zijn opgenomen in de inventarisatie zijn als volgt onder te verdelen:

- Activiteiten die volgen uit de wettelijke taken en daarom niet worden gezien als economische activiteiten, ze vallen niet onder de Wet M&O. Het gaat bij voorbeeld om de trainingen op Zuidkamp voor zorgpartners in Twente en de werkzaamheden voor de OMS.
- Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, maar waarvoor de uitzondering 'overheidsconcern' van toepassing is. Daarom zijn de gedragsregels niet van toepassing. Het gaat om werkzaamheden voor gemeenten op de gebieden brandveiligheid objecten, evenementen en toezicht publieke ruimte.

- Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, maar waarvoor de uitzondering algemeen belang van toepassing is. Daarom zijn de gedragsregels niet van toepassing. Het gaat om de activiteiten in de experimenteeromgeving van Safety Field Lab.
- Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, maar waarop deels de uitzondering 'overheidsconcern' van toepassing is en waarop deels de gedragsregels van toepassing zijn. Dit is afhankelijk van de partij waaraan wordt geleverd. Het betreft diverse activiteiten op Troned, werkzaamheden ademlucht, detachering van personeel en keuringen voertuigen.
- Activiteiten die vallen onder de Wet M&O en waarop de gedragsregels van toepassing zijn. Het betreft de verhuur sportzaal Spaansland.

De activiteiten op Twente Safety Campus hebben een relatief grote omzet. Een groot deel van de activiteiten valt onder de wettelijke taak of onder de uitzondering 'overheidsconcern'. Voor de verhuur van ruimte en de trainingen op Troned en het testen van producten in het Safety Field Lab aan private ondernemingen moet de integrale kostprijs in rekening worden gebracht. Het risico bestaat dat ondernemingen bezwaar maken indien zij vinden dat de gehanteerde kostprijs niet realistisch is (zie paragraaf risico's). Dit vereist een goed onderbouwde kostprijs. Ook voor de invoering van de vennootschapsbelasting voor overheden is inzicht in de kostprijs vereist (zie paragraaf invoering van de vennootschapsbelasting).

De activiteiten in de experimenteeromgeving van Safety Field Lab kunnen worden aangemerkt als activiteiten in het algemeen belang. Het belang van kennisvergaring op het gebied van veiligheid en het stimuleren van de bedrijvigheid in Twente wegen zwaarder dan mogelijke concurrentienadelen voor private ondernemers. Voor deze activiteiten hoeven niet de gedragsregels inclusief het hanteren van de kostprijs te worden toegepast. Het is mogelijk dat het in sommige situaties niet geheel duidelijk is of een activiteit valt onder de experimenteeromgeving of dat het valt onder het testen van producten. In die situaties moet worden geprobeerd zo goed mogelijk aan te sluiten bij het doel van de Wet M&O en de uitwerking in de Handreiking Wet M&O.

De inventarisatie van de economische activiteiten is een momentopname. Het kan zijn dat sommige activiteiten nog niet als zodanig zijn (h)erkend of dat in de toekomst nieuwe economische activiteiten door de VRT worden verricht die in aanmerking komen voor een algemeen belangvaststelling. Daarom zal na een jaar een evaluatie worden uitgevoerd waarin wordt nagegaan of de inventarisatie nog actueel en toereikend is. Indien nodig, zal een geactualiseerd voorstel aan het Algemeen Bestuur aangeboden worden.

Risico's

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op naleving van de Wet M&O. De ACM kan zelf een onderzoek initiëren of dat doen naar aanleiding van een klacht. De meest vergaande bevoegdheid van de ACM is het opleggen van een last onder dwangsom, als een overheidsorganisatie de wet overtreedt. In een dergelijk geval moet de activiteit op (korte) termijn worden gestaakt, dan wel in overeenstemming worden gebracht met de wet, op straffe van een dwangsom.

Een andere mogelijkheid is dat een bedrijf met het argument oneerlijke concurrentie naar de burgerlijke rechter stapt om de overheidsactiviteit beëindigd te krijgen en/of een schadevergoeding te verkrijgen.

Door een algemeen belang vaststelling kunnen bovenstaande risico's aanzienlijk worden verkleind. Wel is het zo dat het besluit van het Algemeen Bestuur om een bepaalde activiteit van algemeen belang te verklaren, een besluit is dat open staat voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter (Algemene Wet Bestuursrecht). Dit betekent dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben een bezwaarschrift in te dienen en hun belangen te verdedigen.

De invoering van de Wet M&O heeft in de praktijk tot nog toe een beperkt effect. Het onderzoek van de ACM heeft zich tot dusverre gericht op sectoren waarin veel gemeenten actief zijn: sportvoorzieningen, inzameling van bedrijfsafval, exploitatie van parkeergarages en de recreatiesector (ligplaatsen boten en camperplaatsen).

Invoering van de vennootschapsbelasting

De Wet M&O hangt sterk samen met de invoering van de vennootschapsbelasting voor overheidsorganisaties. Beide wetsvoorstellen hebben tot doel een gelijk speelveld te creëren voor overheid en marktpartijen. Bij de vennootschapsbelasting zal worden gekeken naar de ondernemingsactiviteiten. De criteria voor het vaststellen van wat ondernemingsactiviteiten zijn wijken af van de criteria voor economische activiteiten in de Wet M&O. De Wet Vennootschapsbelasting kent niet het zelfde onderscheid tussen levering aan overheidsorganisaties en levering aan private ondernemingen. De activiteiten zullen daarom opnieuw moeten worden beoordeeld in het kader van de Wet

Vennootschapsbelasting. Daarbij zal voor de beoordeling gebruik moeten worden gemaakt van goed onderbouwde kostprijzen (m.n. voor de beoordeling of er sprake is van winst).

De bedoeling is dat de Wet Vennootschapsbelasting voor overheidsorganisaties op 1 januari 2016 in werking zal treden. Er is op dit moment nog veel onduidelijkheid over de precieze uitwerking van deze wet. De VRT neemt deel aan een regionale werkgroep ter voorbereiding van invoering van de wet.

Conclusies

Op de activiteiten vanuit een wettelijke taak en de levering van diensten aan andere overheidsorganisaties zijn de gedragsregels Wet M&O niet van toepassing. Dat geldt ook voor de activiteiten in de experimenteeromgeving van Safety Field Lab, door hiervoor een algemeen belang vast te stellen. Voor een aantal activiteiten, zoals trainingen op Troned en werkzaamheden ademlucht voor private ondernemingen, moeten de gedragsregels M&O wel worden toegepast, met als belangrijkste regel het hanteren van een integrale kostprijs. Het is van belang om de Wet M&O mee te nemen in de verdere planvorming voor Zuidkamp en Risk Factory. Na een jaar zal een evaluatie worden uitgevoerd waarin wordt nagegaan of de inventarisatie voor de Wet M&O nog actueel en toereikend is. In het kader van de Wet Vennootschapsbelasting zullen alle activiteiten opnieuw moeten worden beoordeeld en daarbij zijn goed onderbouwde kostprijzen van belang.

Bijlage(n)

1. Overzicht inventarisatie activiteiten Wet Markt en Overheid (zie onderstaand)

Enschede, 23 september 2015

Het dagelijks bestuur

Secretaris,
H.G.W. Meuleman

Voorzitter,
S.W.J.G. Schelberg

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur d.d. 12 oktober 2015

Secretaris,
H.G.W. Meuleman

Voorzitter,
S.W.J.G. Schelberg

Bijlage 1 Overzicht inventarisatie activiteiten Wet Markt en Overheid

Activiteit		Beoordeling	Voorstel
Activiteiten die niet als economische activiteit worden gezien en niet onder de Wet M&O vallen.			
Trainingen Zuidkamp voor derden	GHOR	Dit valt onder de wettelijke taak: coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening in Twente (Wet veiligheidsregio's art. 32.1) Indien er in de toekomst trainingen worden gegeven aan partijen buiten Twente, moet daarvoor een nieuwe beoordeling plaatsvinden.	Geen aanpassing De Wet M&O meenemen in de verdere planvorming voor Zuidkamp.
Advisering/cursussen brandveiligheid niet op verzoek van gemeenten	Brand-veiligheid	Dit valt onder de wettelijke taak: het voorkomen van brand en het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van brandpreventie en brandbestrijding (Wet veiligheidsregio's art. 25.1a en 25.1e).	Geen aanpassing.
Woningchecks brandveiligheid	Brand-veiligheid	Dit valt onder de wettelijke taak: het voorkomen van brand (Wet veiligheidsregio's 25.1a)	Geen aanpassing.
Risk Factory	Brand-veiligheid	Dit valt onder de wettelijke taak: het voorkomen van brand (Wet veiligheidsregio's art. 25.1a).	Geen aanpassing. De Wet M&O meenemen in de verdere planvorming voor Risk Factory
Abonnementen brandmelding en controle sleutelkluis	B&T/ Repressie S&O	Dit valt onder de wettelijke taak: het voorkomen, beperken en bestrijden van brand (Wet veiligheidsregio's art. 25.1a).	Geen aanpassing.
Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, maar waarop een uitzondering van toepassing is. Het betreft de levering aan gemeenten ter ondersteuning van hun publiekrechtelijke taak.			
Advisering/toezicht brandveiligheid objecten op verzoek van gemeenten	Brand-veiligheid	De werkzaamheden van de VRT zijn een bijdrage richting gemeenten ter ondersteuning van hun publiekrechtelijke taak.	Geen aanpassing.
Evenementen advisering	VRT	De werkzaamheden van de VRT zijn een bijdrage richting gemeenten ter ondersteuning van hun publiekrechtelijke taak.	Geen aanpassing.
Regionale Toezichtruimte (RTR)	Veiligheids-bureau	De werkzaamheden van de VRT zijn een bijdrage richting gemeenten ter ondersteuning van hun publiekrechtelijke taak.	Geen aanpassing.
Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, maar waarop een uitzondering van toepassing is. Het betreft activiteiten in het algemeen belang.			
Activiteiten in de experimenteeromgeving in Safety Field Lab	V&K	Argumenten voor de vaststelling algemeen belang zijn kennisvergaring en stimuleren bedrijvigheid in Twente.	Geen aanpassing.

Activiteiten die wel vallen onder de Wet M&O, waarop deels een uitzondering van toepassing is en waarop deels de gedragsregels M&O moeten worden toegepast. De uitzondering is van toepassing in geval van levering aan andere overheidsorganisaties ter ondersteuning van hun publiekrechtelijke taak.			
Verhuur ruimte Troned	V&K	Grootste deel betreft verhuur aan andere overheidsorganisaties en valt onder de uitzondering.	Deel dat niet valt onder uitzondering: Kostprijsberekening en andere regels toepassen.
Trainingen Troned voor derden	V&K	Grootste deel betreft trainingen aan andere overheidsorganisaties en valt onder de uitzondering.	Deel dat niet valt onder uitzondering: Kostprijsberekening en andere regels toepassen.
Test producten voor derden in Safety Field Lab	V&K	Indien wordt geleverd aan andere overheidsorganisaties, valt het onder de uitzondering.	Deel dat niet valt onder uitzondering: Kostprijsberekening en andere regels toepassen.
Werkzaamheden ademlucht voor derden	B&T	Indien wordt geleverd aan andere overheidsorganisaties, valt het onder de uitzondering. Werkzaamheden zijn opgenomen in de verordening brandweerrechten met bijbehorende tarieventabel (besluit AB 10-12-2012). Deze tarieven zijn gebaseerd op kostprijs.	Deel dat niet valt onder uitzondering: Kostprijsberekening en andere regels toepassen.
Detachering van personeel	Algemeen	Detachering aan andere overheidsorganisaties vallen veelal onder de uitzondering.	Deel dat niet valt onder uitzondering: Kostprijsberekening toepassen.
Keuringen voertuigen voor derden (APK en aircocheck voertuigen medewerkers en keuring licht/geluid ambulances)	B&T	Keuringen van ambulances vallen onder de uitzondering en keuringen van voertuigen van medewerkers niet.	Keuringen voertuigen medewerkers: Kostprijsberekening toepassen.
Activiteiten waarop de gedragsregels M&O moeten worden toegepast			
Verhuur sportzaal Spaansland	S&O	Werkzaamheden zijn opgenomen in de verordening brandweerrechten met bijbehorende tarieventabel (besluit AB 10-12-2012). Deze tarieven zijn gebaseerd op kostprijs.	Kostprijsberekening toepassen.