

NULMETING WET MARKT EN OVERHEID

Eindrapport



NULMETING WET MARKT EN OVERHEID

Eindrapport

Den Haag, 1 mei 2013

Ir. B.P.A. van Mil
Ir. M. Noordink
R.M. van Schelven MSc.

WIE WE ZIJN

Kwink Groep is een adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken. We ontwikkelen beleid en voeren het uit. We evalueren organisaties en wetgeving. En we zijn sterk in bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling.

We hebben een eigen visie op vraagstukken, zoals op het gebied van prestatiemeting. Onze aanpak is niet standaard. Op een creatieve manier bundelen we inzichten vanuit verschillende disciplines en sectoren. Adviseurs van Kwink Groep zijn enthousiast, nieuwsgierig en zetten graag een extra stap voor het beste resultaat. Daarom kiezen opdrachtgevers voor ons.

Kenmerkend voor Kwink Groep is ook de sterke link met de wetenschap. We werken regelmatig in projecten samen met (hoogleraren van) universiteiten. Gezamenlijk ontwikkelen we kennis die we toepassen in de praktijk en delen via onze publicaties. Dat houdt ons scherp.

kwink.
groep

INHOUD

Samenvattende conclusies	5
1. Inleiding	11
1.1. Achtergrond	12
1.2. Onderzoeksdoel	12
1.3. Onderzoeksaanpak	12
1.3.1. <i>Verkennde gesprekken met stakeholders</i>	12
1.3.2. <i>Online enquête onder overheden</i>	12
1.3.3. <i>Online enquête onder ondernemers</i>	13
1.3.4. <i>Verdiepende telefonische interviews met overheden en brancheorganisaties</i>	13
1.4. Leeswijzer	13
2. Spontane naleving	14
2.1. Toelichting op spontane naleving	15
2.2. Bekendheid Wet Markt en Overheid bij overheden	15
2.3. Bekendheid Wet Markt en Overheid bij ondernemers	17
2.4. Verwachte effectiviteit van de wet	17
2.5. Mate en impact van (oneerlijke) concurrentie	18
2.6. Naleving van de wet	19
2.7. Analyse	20
3. Ernst en omvang Markt en Overheid problematiek	22
3.1. Toelichting op Markt en Overheid problematiek	23
3.2. Aard en omvang economische activiteiten	23
3.3. Toepassing van algemeen belangvaststelling	24
3.4. Mate en impact van (oneerlijke) concurrentie	24
3.5. Analyse	26
3.6. Verdieping op vier economische activiteiten	28
3.6.1. <i>Inzamelen van bedrijfsafval</i>	28
3.6.2. <i>Exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties</i>	30
3.6.3. <i>Verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond</i>	31
3.6.4. <i>Adviseren en detacheren van personeel</i>	33

SAMENVATTENDE CONCLUSIES



Inleiding

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid in werking getreden. De Wet Markt en Overheid heeft als doel om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De wet bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten op de markt uitvoeren:

- *Kostendoorberekening*: overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs.
- *Bevoordelingsverbod*: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- *Gegevenshergebruik*: overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
- *Functiescheiding*: als een overheid voor bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

Voorbeelden van economische activiteiten zijn de verhuur van sportaccommodaties, het ophalen van bedrijfsafval en het verhuren van vastgoed. Het verrichten van dergelijke economische activiteiten kan mogelijk leiden tot oneerlijke concurrentie met private bedrijven.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op de naleving van de Wet Markt en Overheid. Voor de periode tot de evaluatie van de wet in 2015 heeft de NMa een aantal strategische doelstellingen geformuleerd. Deze nulmeting verschaft inzicht in de huidige stand van zaken op twee van die doelstellingen, te weten:

- Het stimuleren van spontane naleving van de gedragsregels door overheden (hoe is de spontane naleving op dit moment?).
- Het verkrijgen van nader inzicht in de ernst en omvang van de Markt en Overheid-problematiek (wat is de ernst en omvang op dit moment?).

Spontane naleving van de Wet Markt en Overheid

Bij dit onderdeel van de nulmeting is onderzocht in welke mate overheden op eigen initiatief concrete veranderingen hebben doorgevoerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid. Uit de nulmeting blijkt dat circa 10% van alle overheden dit heeft gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van de tarieven van diensten die op de markt worden verleend (zodat de tarieven niet meer marktverstoring zijn). Dit wil overigens nog niet zeggen dat die 10% daarmee voldoet aan de wet of dat de 90% die nog geen veranderingen heeft doorgevoerd niet voldoet aan de wet.

Daarnaast is bij dit onderdeel van de nulmeting onderzocht in welke mate overheden op eigen initiatief activiteiten zijn gaan verrichten, die bijdragen aan het (op termijn) voldoen aan de wet. Het gaat om zes activiteiten die niet wettelijk verplicht zijn voor overheden, maar waarvan wel wordt verondersteld dat een overheid die proactief de wet wil naleven ze onderneemt of zou kunnen ondernemen: (1) iemand binnen de eigen organisatie verantwoordelijk maken voor de naleving van de wet; (2) een plan van aanpak opstellen voor de invoering van de wet; (3) een overzicht opstellen van overheidsbedrijven; (4) een overzicht opstellen van economische activiteiten; (5) onderzoek verrichten naar de naleving van

gedragsregels; (6) het consulteren van ondernemers (om bijvoorbeeld van hen te vernemen of er klachten zijn).

Voor iets meer dan 40% van de overheden geldt dat er sprake is van spontane naleving van de wet in de zin dat ze op eigen initiatief één of meer van de voorgaande activiteiten hebben ondernomen. Daarnaast geldt voor circa 25% van de overheden dat ze voornemens zijn om één of meer van de voorgaande activiteiten alsnog binnen afzienbare tijd (12 maanden) te gaan verrichten. Voor de resterende overheden – ongeveer een derde – geldt dat ze niet proactief activiteiten hebben ondernomen om (op termijn) te voldoen aan de wet én ook niet voornemens zijn dat te gaan doen.

De onderlinge verschillen tussen de typen overheden zijn relatief groot. Provincies, waterschappen en grote gemeenten hebben vaker en meer activiteiten ondernomen gericht op naleving dan ZBO's, departementen en kleinere gemeenten.

Dat bijna 60% van de overheden op dit moment nog niet op eigen initiatief activiteiten heeft uitgevoerd gericht op naleving, wil nog niet zeggen dat deze overheden de wet niet (spontaan) naleven. Echter, voor iets meer dan driekwart van die bijna 60% geldt tevens dat ze beperkt of zelfs niet bekend zijn met het doel van de wet. Deze zorgwekkende combinatie van het enerzijds niet/beperkt bekend zijn met het doel van de wet en het anderzijds niet hebben ondernomen van activiteiten gericht op naleving van de wet, komt met name voor onder kleine gemeenten (circa 70%), middelgrote gemeenten (circa 50%) en ZBO's (circa 80% met overigens als kanttekening dat dit met name de ZBO's zijn die weinig of geen economische activiteiten uitvoeren en waarvoor de wet mogelijk ook minder relevant is).

Om de bekendheid met de wet te kunnen vergroten is in de nulmeting aan overheden gevraagd waar zij informatie (zouden) zoeken over de wet. Departementen en provincies noemen de toezichthouder NMa/ACM als voornaamste bron om informatie in te winnen over de wet. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) zijn belangrijke informatiebronnen voor respectievelijk gemeenten en waterschappen. Internet blijkt het belangrijkste kanaal voor overheden om informatie in te winnen over de wet. Overheden – en dan met name gemeenten – geven voorts aan behoefte te hebben aan praktische informatie, zoals een concrete handreiking over de wijze waarop de integrale kosten van een economische activiteit moeten worden doorberekend in de verkoopprijs en voorbeelden van economische activiteiten die mogelijk wel of niet onder de wet vallen.

Er zijn meerdere mogelijke verklaringen voor de verschillen in naleving en bekendheid van de wet onder overheden. Een eerste verklaring is het gepercipieerde belang van de wet. Overheden die de wet van toepassing achten op (een deel van) hun activiteiten zijn over het algemeen proactiever en beter bekend met de wet dan overheden waarvoor dat niet of in mindere mate geldt. Een tweede verklaring is de bewuste keuze van sommige overheden voor een meer reactieve strategie, waarbij pas handelend wordt opgetreden als ondernemers klachten uiten die duiden op oneerlijke concurrentie. Een derde verklaring is de reeds gegeven voorlichting door de NMa, die tot op heden vooral gericht is geweest op departementen, provincies, grote gemeenten en koepelorganisaties waaronder VNO-NCW en MKB Nederland (en minder op andere partijen).

Ernst en omvang van de Markt en Overheid-problematiek

De Markt en Overheid-problematiek is in potentie groot. Immers, het merendeel van de overheden voert economische activiteiten uit op de markt in concurrentie met private bedrijven (83%). Met name gemeenten (93%), waterschappen (92%), provincies (80%) zijn actief op de markt. Voor departementen (62%) en ZBO's geldt dat in mindere mate (30%).

Hoe groot de ernst en omvang van de Markt en Overheid problematiek in de praktijk precies zijn, is echter lastig te bepalen. Dat komt ten eerste omdat onbekend is in welke mate de klachten die ondernemers hebben geuit (voor en na inwerkingtreding van de wet) een goede indicatie vormen voor de ernst en omvang van de problematiek of dat ze het spreekwoordelijke ‘topje van de ijsberg’ zijn. Het komt ook doordat de Markt en Overheid-problematiek nauw verbonden is met andere concurrentievraagstukken en het voor ondernemers lastig is een goed onderscheid te maken. Daarnaast komt het omdat de signalen die in de nulmeting zijn verkregen van zowel ondernemers als overheden uiteenlopend zijn. Enerzijds geven ondernemers aan oneerlijke concurrentie door overheden als een groot probleem te ervaren. Anderzijds geeft het merendeel van de ondernemers aan zelf geen of beperkt concurrentie van overheden te ondervinden. Enerzijds konden brancheverenigingen die in de nulmeting zijn geraadpleegd veelal wel concrete voorbeelden noemen van situaties waarin er sprake lijkt van Markt en Overheid problematiek, anderzijds merkten zij ook op dat die niet kenmerkend hoeven te zijn voor de hele sector. Enerzijds schatten overheden de mate waarin (oneerlijke) concurrentie voorkomt en de mate waarin het een groot probleem is voor ondernemers laag in. Zij baseren zich hierbij onder meer op het lage aantal klachten dat ze van ondernemers hebben ontvangen over oneerlijke concurrentie (sinds de inwerkingtreding van de wet). Anderzijds wijzen meerdere overheden er in de nulmeting op dat oneerlijke concurrentie wel voorkomt, dat ze er voorbeelden van kunnen noemen en dat het voor individuele ondernemers grote impact kan hebben (in termen van bijvoorbeeld omzetzetting, uittreding of drempels voor toetreding).

Uit de nulmeting komt wel naar voren gekomen dat bij de economische activiteiten ‘inzamelen van bedrijfsafval’, ‘exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties’, ‘verkopende en/of verhuren van vastgoed of grond’ en ‘adviseren en detacheren van personeel’ het risico van oneerlijke concurrentie relatief groot is. Hierna volgt voor elk van deze activiteiten een korte toelichting.

Inzamelen van bedrijfsafval. Circa een derde van de gemeenten is actief op de markt voor bedrijfsafvalinzameling, met name vanuit efficiency-overwegingen: het benutten van de overcapaciteit die ontstaat bij de inzameling van huishoudelijk afval. Er zijn klachten van ondernemers op dit punt binnengekomen bij de NMa. Bij de branche bestaat de indruk dat de concurrentie door overheden toeneemt en dat sommige overheidsbedrijven mogelijk onder de kostprijs aanbieden. In iets meer dan de helft van die gemeenten wordt de economische activiteit uitgevoerd door een overheidsbedrijf. De omzet die gemeenten maken met de inzameling van bedrijfsafval loopt sterk uiteen: van minder dan €100.000 tot meer dan €10 miljoen per jaar. Gemeenten die actief zijn op het gebied van bedrijfsafvalinzameling zijn relatief goed bekend met de Wet Markt en Overheid en actief op het gebied van naleving. In meer dan de helft van de gemeenten heeft de gemeenteraad formeel bekrachtigd dat deze activiteit in het algemeen belang plaatsvindt (een zogeheten algemeen belangvaststelling). Het merendeel van die algemeen belangvaststellingen vond vermoedelijk vóór de inwerkingtreding van de wet plaats (en dus is de vraag of deze voldoende zijn gemotiveerd in het licht van de eisen die hieraan worden gesteld). De markt voor bedrijfsafval is naar schatting voor 90-95% in handen van private aanbieders.

Exploiteren van sportaccommodaties. Bijna driekwart van de gemeenten exploiteert sportaccommodaties. Deze activiteit wordt van oudsher door gemeenten gezien als een echte overheidstaak. In het merendeel van de gemeenten worden de sportaccommodaties geëxploiteerd door de eigen overheidsorganisatie; in enkele gemeenten is hiervoor – al dan niet in samenwerking met andere organisaties – een overheidsbedrijf opgezet. In circa de helft van de gevallen wordt hiermee een omzet van €100.000 of meer per jaar gerealiseerd. Gemeenten die sportaccommodaties exploiteren zijn relatief goed bekend met de wet en actief op het gebied van naleving. In twee derde van de gevallen is sprake van een algemeen belangvaststelling, die vermoedelijk veelal vóór de inwerkingtreding van de Wet Markt en

Overheid hebben plaatsvonden. Er zijn voorbeelden van oneerlijke concurrentie door overheden, met name in de fitnessbranche.

Verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond. Iets meer dan de helft van de overheden verkoopt en/of verhuurt vastgoed of grond. Het is historisch gegroeid dat bijvoorbeeld gemeenten panden verhuren aan maatschappelijke organisaties. Overheden zijn in de afgelopen jaren actiever geworden op de vastgoedmarkt, omdat als gevolg van fusies en bezuinigingen een deel van het overheidsvastgoed overtollig is geworden. Het gaat in bijna alle gevallen om activiteiten die worden verricht door de eigen overheidsorganisatie en slechts in een enkel geval door een overheidsbedrijf. Bijna helft van de overheden die actief zijn op de vastgoedmarkt maakt een omzet van €1 miljoen of meer per jaar met verkoop en/of verhuur. Overheden die actief zijn op dit terrein zijn relatief goed bekend met de Wet Markt en Overheid en actief op het gebied van naleving. In de afgelopen jaren zijn er klachten binnengekomen bij de NMa, het Ministerie van Economische Zaken en andere overheden over oneerlijke concurrentie bij het verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond door overheden.

Adviseren en detacheren van personeel. Ongeveer een kwart van de overheden biedt adviesdiensten aan of detachert personeel aan andere organisaties. Door recente fusies en bezuinigingen is bij sommige overheden sprake van boventalig personeel en is meer nadruk komen te liggen op efficiency en schaalvergroting. Overheden die actief zijn op het gebied van advisering en/of detachering zijn relatief goed bekend met de Wet Markt en Overheid en actief op het gebied van naleving. Overheden geven aan sinds de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid nog geen klachten te hebben ontvangen van ondernemers over advisering en detachering. Bij de NMa en het Ministerie van Economische Zaken zijn in de afgelopen jaren wel klachten binnengekomen die betrekking hadden op de wet.

Hoewel de nulmeting geen uitsluitsel geeft over de exacte omvang en ernst van de problematiek, is er wel een aantal indicaties uit de nulmeting naar voren gekomen die erop wijzen dat de omvang en ernst van de problematiek mogelijk groter zijn dan op basis van alleen klachten en de percepties van ondernemers en overheden kan worden verondersteld.

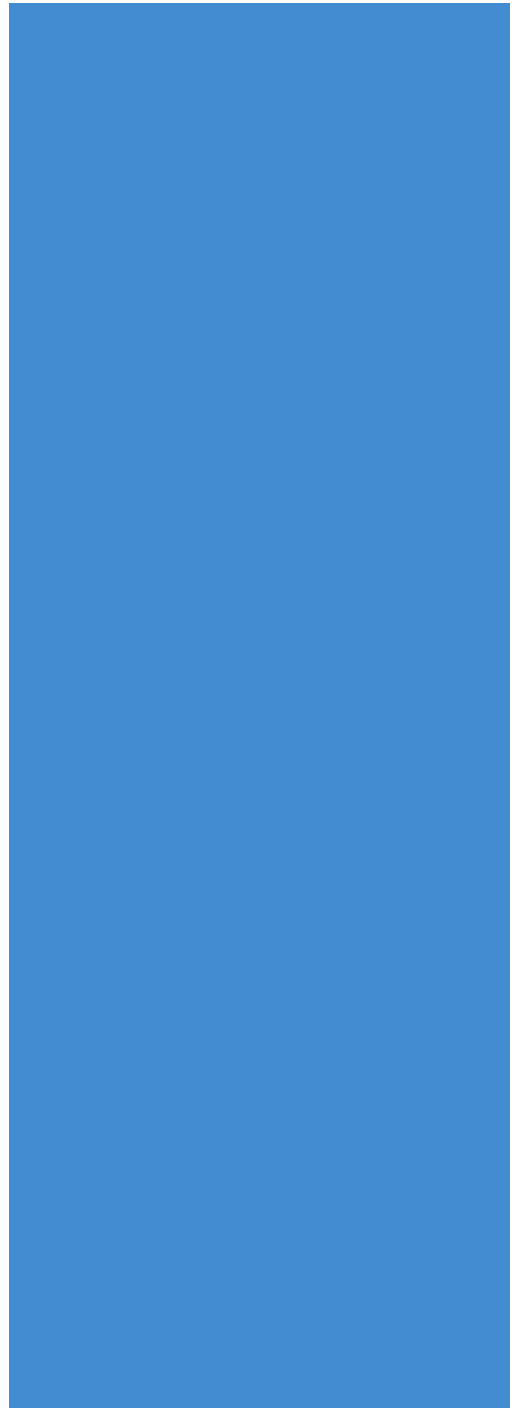
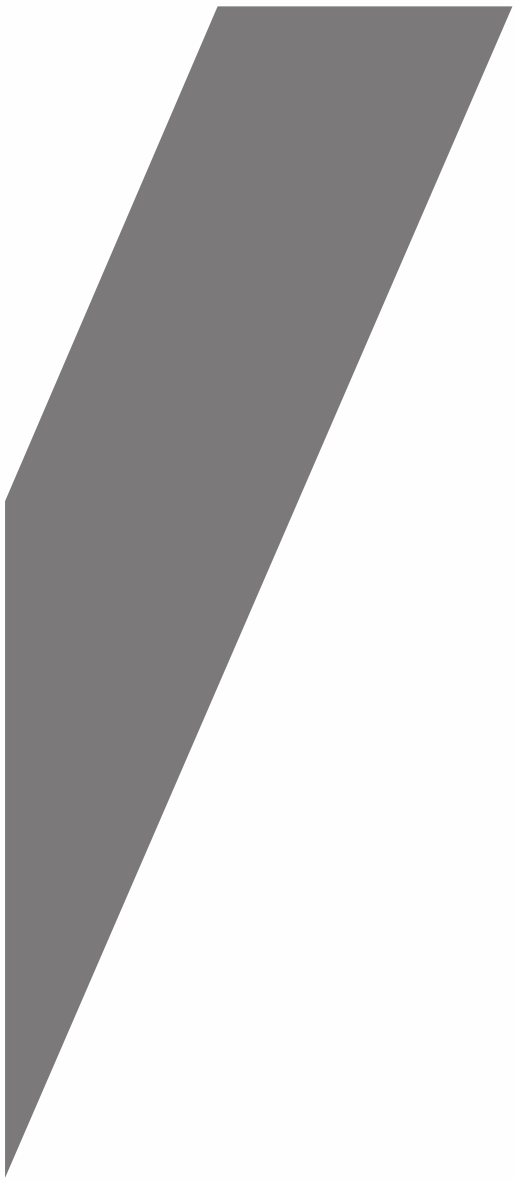
Er is een grote groep overheden waarbij het risico op normoverschrijdend gedrag relatief groot is. Ten eerste is – zoals eerder al vermeld – uit de nulmeting gebleken dat voor een aanzienlijk aandeel van de overheden geldt dat ze niet of beperkt bekend zijn met het doel van de wet en bovendien niet op eigen initiatief activiteiten hebben ondernomen gericht op naleving van de wet. Vertaald naar absolute aantallen gaat het hierbij bijvoorbeeld om ruim meer dan 200 – voornamelijk kleinere – gemeenten.

Ten tweede volgt uit de nulmeting dat overheden bij de afweging om een activiteit wel of niet onder de reikwijdte van de wet te plaatsen omzet veelvuldig als criterium hanteren – bij activiteiten waarvan de omzet relatief gering is, wordt de wet minder snel van toepassing geacht – terwijl omzet in de wet geen criterium is. Hierbij doet zich het risico voor dat overheden gedragsregels niet toepassen op economische activiteiten waarop de wet wel betrekking heeft. Juist bij diensten die tegen een relatief lage prijs worden aangeboden kan de impact voor (lokale) ondernemers groot zijn.

Ten derde volgt uit de nulmeting dat het merendeel van de algemeen belang vaststellingen vermoedelijk reeds heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet. Dit roept de vraag op of deze vaststellingen voldoende zijn gemotiveerd in het licht van de eisen die hieraan worden gesteld in de vigerende wetgeving. Als dat niet het geval is dan is de facto de Wet Markt en Overheid van toepassing op de betreffende economische activiteit, en is sprake van oneerlijke concurrentie als de overheid zich niet houdt aan de gedragsregels uit de wet.

Tot slot zijn ondernemers relatief onbekend met wet (87%), waardoor zij overtredingen van gedragsregels uit de wet door overheden vermoedelijk niet in alle gevallen zullen signaleren. Bovendien zijn ondernemers niet geneigd om klachten in te dienen bij de overheid waarvan ze concurrentie ondervinden en zijn ze onbekend met het klachtenloket van de NMa. Van de ondernemers die de wet kennen, zijn slechts enkelen ervan op de hoogte dat de NMa toeziet op de naleving van de wet en dat ze daar een klacht kunnen indienen. Als de bekendheid met de wet en het klachtenloket van de NMa/ACM bij ondernemers toeneemt, groeit naar alle waarschijnlijkheid het aantal klachten en signalen over oneerlijke concurrentie en ontstaat een beter beeld van de ernst en omvang de Markt en Overheid-problematiek. Hier ligt nog een stevige opgave voor de NMa/ACM.

1. INLEIDING



1.1. Achtergrond

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid in werking getreden. Deze wet bevat gedragsregels voor overheden (departementen, provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen) die ervoor kiezen om goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van sportaccommodaties, het ophalen van bedrijfsafval en het verhuren van vastgoed. Het verrichten van dergelijke economische activiteiten kan mogelijk leiden tot oneerlijke concurrentie met private bedrijven.

De Wet Markt en Overheid heeft als doel om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De wet bevat hiervoor gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten uitvoeren.¹ De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op de naleving van deze gedragsregels.

1.2. Onderzoeksdoel

Binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid dient een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk plaats te vinden. Voor de periode tot de evaluatie in 2015 heeft de NMa een aantal strategische doelstellingen geformuleerd voor het toezicht op de Wet Markt en Overheid. Deze nulmeting verschaft inzicht in de huidige stand van zaken op twee van die doelstellingen, te weten:

- Het stimuleren van spontane naleving van de gedragsregels door overheden (hoe is de spontane naleving op dit moment?).
- Het verkrijgen van nader inzicht in de ernst en omvang van de Markt en Overheid problematiek (wat is de ernst en omvang op dit moment?).

1.3. Onderzoeksaanpak

Voor het in kaart brengen van de huidige stand van zaken ten aanzien van deze twee doelstellingen is tijdens het onderzoek van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve methoden gebruik gemaakt. Deze lichten we hierna toe.

1.3.1. Verkennende gesprekken met stakeholders

Om de betrokkenheid van stakeholders bij het onderzoek af te stemmen, om de eerste beelden over de zes indicatoren te vernemen en om de zes indicatoren nader te operationaliseren, zijn met verschillende partijen verkennende gesprekken gevoerd, namelijk met het Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en VNO-NCW / MKB Nederland. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is benaderd voor een gesprek.²

1.3.2. Online enquête onder overheden

Om de percepties van overheden in kaart te brengen is een online enquête gehouden onder overheden die zelfstandig normadressaat zijn van de Wet Markt en Overheid. In tabel 1 staat een overzicht van de

¹ Vier gedragsregels: (1) integrale kostendoorberekening, (2) bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven (3) gegevensgebruik en (4) functiescheiding. Voor meer informatie over de Wet Markt en Overheid en de gedragsregels verwijzen wordt verwezen naar de Handreiking Wet Markt en Overheid (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: [Handreiking Wet MenO](#)).

² VNG heeft aangegeven vooralsnog geen prioriteit te geven aan het vraagstuk van Markt en Overheid.

totale onderzoekspopulatie en de uiteindelijke steekproef. De online enquête is verstuurd naar 195 potentiële respondenten. Tussentijds is een herinnering verstuurd. Uiteindelijk hebben 132 respondenten de enquête ingevuld (N=132).

Normadressaat	Populatie	Telefonisch contact	Aangeschreven	Ingevulde enquêtes	Respons	% van populatie in steekproef
Departementen	11	11	10	8	80%	73%
Provincie	12	12	12	10	83%	83%
Gemeenten	415	209	118	86	73%	21%
ZBO's	46	46	29	16	55%	35%
Waterschappen	26	n.v.t.	26	12	46%	46%

Tabel 1. Steekproef enquête onder overheden³

1.3.3. Online enquête onder ondernemers

Om de percepties over de zes indicatoren van ondernemers in kaart te brengen is een online enquête gehouden onder ondernemers uit een aantal sectoren waarin Markt en Overheid problematiek mogelijk speelt of zou kunnen spelen. Hierbij is gebruik gemaakt van een onderzoekspanel van een marktonderzoeksbureau. Onze resultaten zijn gebaseerd op de analyse van 304 ingevulde enquêtes (N=304).

1.3.4. Verdiepende telefonische interviews met overheden en brancheorganisaties

Op basis van de uitkomsten van een documentenanalyse en de resultaten van de enquêtes zijn sectoren geïdentificeerd met een relatief hoge kans op oneerlijke concurrentie door overheden of overheidsbedrijven. Vervolgens zijn interviews afgenomen met brancheorganisaties⁴ uit deze sectoren en met overheden die in de enquête hebben aangegeven actief te zijn in de betreffende sectoren. De gesprekspartners zijn bevestigd op hun beelden over de aard, omvang en risico van concurrentievervalsing in hun branche.

1.4. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee onderdelen en is als volgt opgebouwd:

- Spontane naleving – **hoofdstuk 2**
- Ernst en omvang Markt en Overheid problematiek – **hoofdstuk 3**

In aanvulling op dit hoofdrapport is een separate **achtergrondrapportage** beschikbaar. De achtergrondrapportage bevat de onderzoeksresultaten die ten grondslag liggen aan de bevindingen die in dit hoofdrapport worden gepresenteerd. Daarnaast bevat de achtergrondrapportage een methodologische verantwoording van het onderzoek en – ten behoeve van de herhaalbaarheid van het onderzoek – de enquêtevragen en de toelichting bij de enquête.

³ De doelpopulatie 'gemeenten' is gestratificeerd naar inwoneraantallen: kleine gemeenten (<30.000), middelgrote gemeenten (30.000 – 95.000), grote gemeenten (>95.000). In totaal hebben 86 gemeenten de enquête ingevuld: 37 kleine gemeenten, 34 middelgrote gemeenten en 15 grote gemeenten.

⁴ AVIH (houtbranche), BEM/KHN (horeca), BNA (architecten), BOVAG (mobiliteitsbranche), VHG (groenvoorzieningen), Nederland ICT, KNV (busvervoer), KNV (taxivervoer), NLIingenieurs (advies-, management- en ingenieursbureaus), NVDO (beheer en onderhoud), OSB (schoonmaak- en bedrijfsdiensten), OVAL (re-integratie), TLN (afvalstoffentransport), Nederlandse Veiligheidsbranche, Loket Eerlijke Concurrentie Watersport (jachthavens).

2. SPONTANE NALEVING



2.1. Toelichting op spontane naleving

Met de nulmeting is inzicht verkregen in de gedragsverandering die reeds heeft plaatsgevonden bij overheden als gevolg van de invoering van de Wet Markt en Overheid. Spontane naleving uit zich onder meer in de maatregelen die overheden hebben genomen om de uitvoering in lijn te brengen met de gedragsregels uit wet.

Spontane naleving is afhankelijk van een aantal zaken. Ten eerste het belang dat door overheden wordt gehecht aan eerlijke concurrentie. De aandacht en prioriteit die overheden geven aan naleving van de gedragsregels is afhankelijk van het belang dat overheden hechten aan proactieve naleving van de gedragsregels.

Ten tweede de verwachte effectiviteit van de wet. Als overheden denken dat de wet een goed instrument kan zijn om oneerlijke concurrentie te voorkomen – en ze hechten ook belang aan dit onderwerp – dan zullen ze eerder geneigd zijn tot proactieve naleving van de gedragsregels.

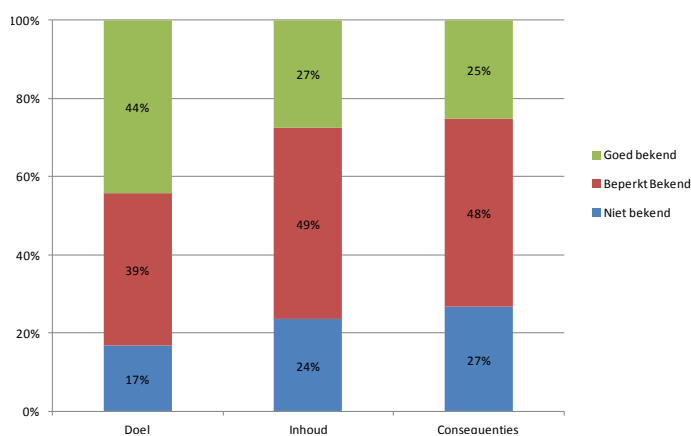
Ten derde de bekendheid van overheden en ondernemers met de Wet Markt en Overheid. Bekendheid bij overheden is nodig zodat zij rekening houden met de gedragsregels bij de uitvoering van economische activiteiten. Daarnaast is bekendheid bij ondernemers van belang zodat zij weten dat zij overheden of de toezichthouder kunnen aanspreken indien er mogelijk sprake is van oneerlijke concurrentie. Naast bekendheid is het voor een effectieve toepassing van de gedragsregels van belang dat overheden en ondernemers weten in welke situaties de gedragsregels wel en niet van toepassing zijn en hoe de gedragsregels in een concrete situatie moeten worden toegepast.

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen ten aanzien van spontane naleving en de hiervoor genoemde onderliggende factoren die daarop van invloed zijn.

2.2. Bekendheid Wet Markt en Overheid bij overheden

Het merendeel van de overheden kent de Wet Markt en Overheid (figuur 1). Dit beeld behoeft op een aantal punten nadere uitleg, dan wel nuancering.

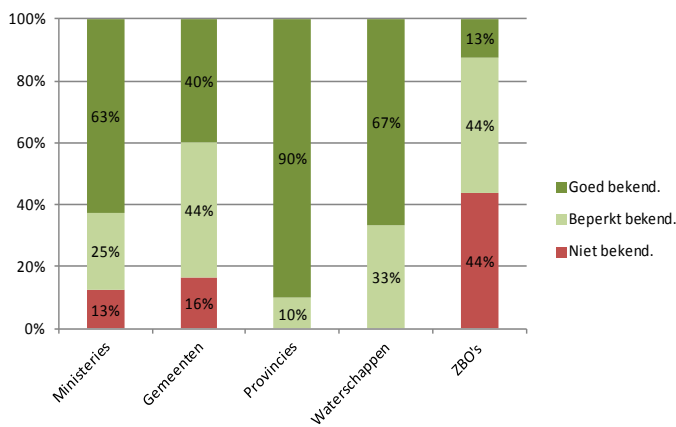
Ten eerste geeft een deel van de overheden aan de Wet Markt en Overheid goed te kennen, maar ook een deel de wet maar in beperkte mate te kennen.



Figuur 1. Bekendheid doel, inhoud en consequenties Wet Markt en Overheid

Ten tweede blijkt dat overheden minder bekend zijn naarmate wordt gevraagd naar meer inhoudelijke kennis over de wet. Over het algemeen genomen zijn overheden minder bekend met de inhoud en consequenties van de Wet Markt en Overheid dan met het doel van de wet. Hierbij moet worden opgemerkt dat vanwege de omvang van de deelpopulatie ‘gemeenten’ de antwoorden van deze groep in figuur 1 relatief zwaar meewegen.

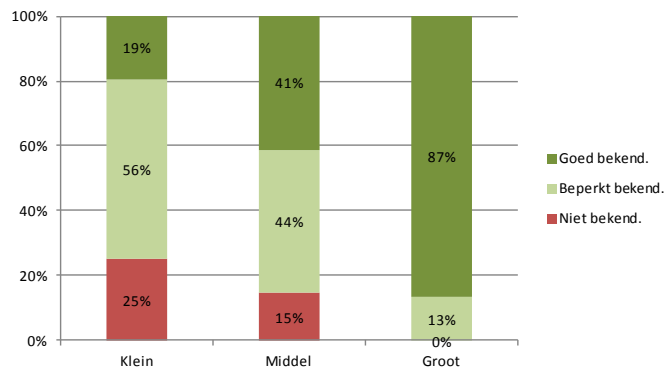
Ten derde zien we verschillen tussen overheden in de mate waarin zij aangeven bekend te zijn met de Wet Markt en Overheid (figuur 2). Provincies zijn het best bekend met de wet, gevolgd door waterschappen. ZBO's geven aan het minst bekend te zijn met de wet. Zij hebben – evenals departementen – ook minder behoefte aan informatie over de wet dan andere overheden.



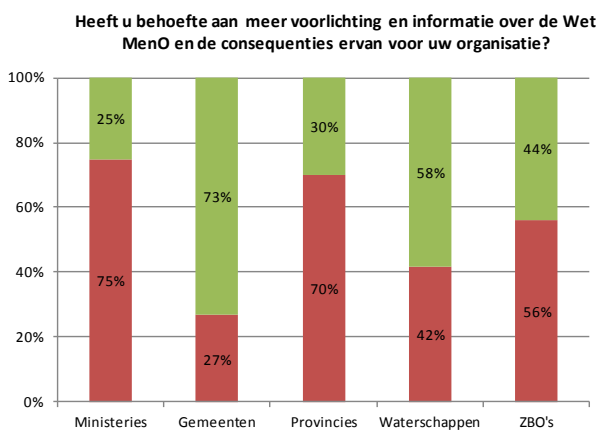
Figuur 2. Bekendheid doel van de Wet Markt en Overheid

Ten vierde bestaan er grote verschillen tussen gemeenten voor wat betreft de bekendheid met de wet (figuur 3). Grote gemeenten zijn beter bekend met de Wet Markt en Overheid dan middelgrote gemeenten, die op hun beurt aangeven beter bekend te zijn met de wet dan kleine gemeenten. Hierbij kan worden opgemerkt dat gemeenten aangeven minder bekend te zijn met de inhoud en de consequenties van de wet dan met het doel.

De informatiebehoefte van overheden verschilt per type overheid. Uit de nulmeting blijkt dat respondenten van departementen en provincies de kleinste informatiebehoefte hebben (figuur 4). Ongeveer driekwart van de departementen en provincies heeft geen behoefte aan meer voorlichting en informatie over de Wet Markt en Overheid. Waterschappen en gemeenten hebben de grootste behoefte aan meer informatie over de wet. Met name kleine en middelgrote gemeenten (ruim driekwart) geven aan behoefte te hebben aan meer voorlichting en informatie.



Figuur 3. Bekendheid van gemeenten met het doel van de Wet Markt en Overheid



Figuur 4. Informatiebehoefte overheden

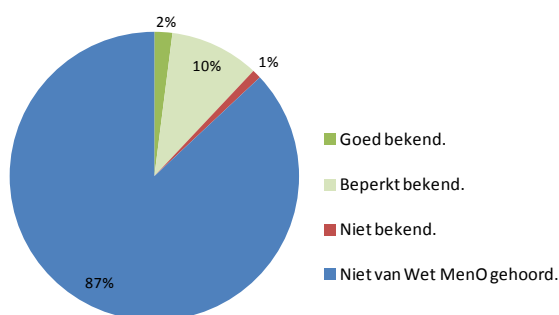
Bij overheden – met name gemeenten – is er vooral behoefte aan voorlichting over de implementatie van de wetgeving. Respondenten die hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer informatie, geven aan dat ze vooral praktische informatie willen ontvangen, zoals voorbeelden van economische activiteiten die mogelijk wel of niet onder de wet vallen en concrete handreikingen voor het naleven van gedragsregels (bijvoorbeeld

de wijze van kostprijsberekening). De behoefte aan informatie over de overgangstermijn is relatief klein.

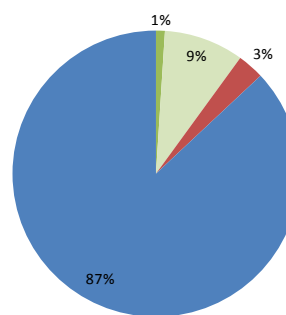
Overheden noemen het vaakst internet (en zoekmachines zoals Google⁵) als kanaal om informatie in te winnen over de Wet Markt en Overheid. De toezichthouder NMa/ACM wordt relatief vaak door departementen en provincies genoemd als bron om informatie in te winnen, maar minder vaak door andere overheden. Vertegenwoordigende organisaties zoals VNG en UvW zijn belangrijke informatiebronnen voor respectievelijk gemeenten en waterschappen. IPO daarentegen wordt niet als informatiebron genoemd door provincies. De Handreiking Wet Markt en Overheid wordt relatief weinig genoemd. Overigens is deze Handreiking via internet/zoekmachines wel goed vindbaar.

2.3. Bekendheid Wet Markt en Overheid bij ondernemers

Een ruime meerderheid van de ondernemers (87%) geeft aan niet eerder van de Wet Markt en Overheid gehoord te hebben. Dat deel van de respondenten dat wel van de wet heeft gehoord (13%), is slechts in beperkte mate bekend met zowel het doel (figuur 5) als de inhoud (figuur 6) van de wet.



Figuur 5. Bekendheid van ondernemers met het doel van de Wet Markt en Overheid



Figuur 6. Bekendheid van ondernemers met de inhoud van de Wet Markt en Overheid

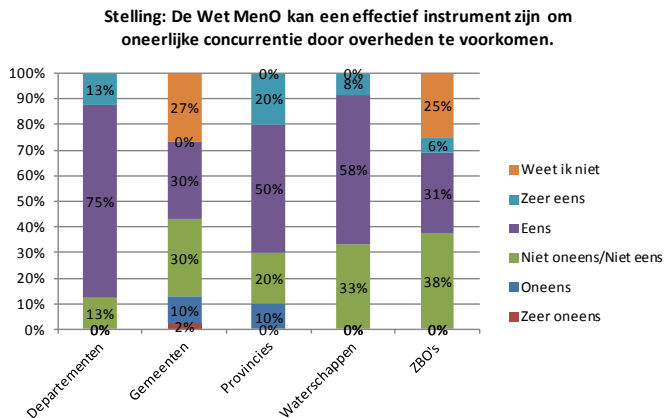
Een zeer klein deel (4%) van de respondenten die gehoord heeft van de wet noemt de NMa als overheidsinstantie die handhavend kan optreden bij oneerlijke concurrentie vanuit de overheid. Er zijn geen noemenswaardige verschillen gevonden tussen de verschillende deelpopulaties (sectoren).

In tegenstelling tot de ondernemers zijn de verschillende brancheverenigingen van sectoren waarin Markt en Overheid problematiek mogelijk speelt wel relatief goed bekend met de Wet Markt en Overheid. Tijdens de verkennende telefonische interviews gaven nagenoeg alle brancheverenigingen aan goed bekend te zijn met de wet. Daarbij kunnen de brancheverenigingen verschillende voorbeelden noemen van gevallen waarin de Wet Markt en Overheid van toepassing is of zou kunnen zijn binnen hun branche.

2.4. Verwachte effectiviteit van de wet

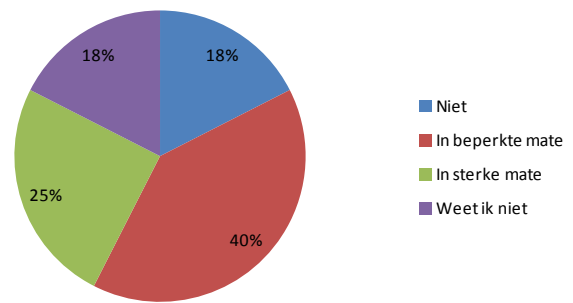
Overheden zijn over het algemeen positief over de verwachte effectiviteit van de wet. Het merendeel van de overheden denkt dat de wet een goed instrument is om oneerlijke concurrentie te voorkomen (figuur 7). Bij waterschappen, departementen en provincies is een ruime meerderheid positief over de verwachte effectiviteit van de wet. ZBO's en gemeenten zijn het minst positief over de verwachte effectiviteit. Relatief weinig overheden verwachten dat wet niet effectief zal zijn.

⁵ De zoekterm 'Markt en Overheid' geeft in Google als eerste hits de volgende websites: rijksoverheid (met Handreiking Wet MenO) / Europa Decentraal / VNG (22 februari 2013).



Figuur 7. Verwachte effectiviteit van de Wet Markt en Overheid onder overheden

In welke mate denkt u dat de Wet Markt en Overheid eventuele oneerlijke concurrentie door overheden voorkomt of vermindert?

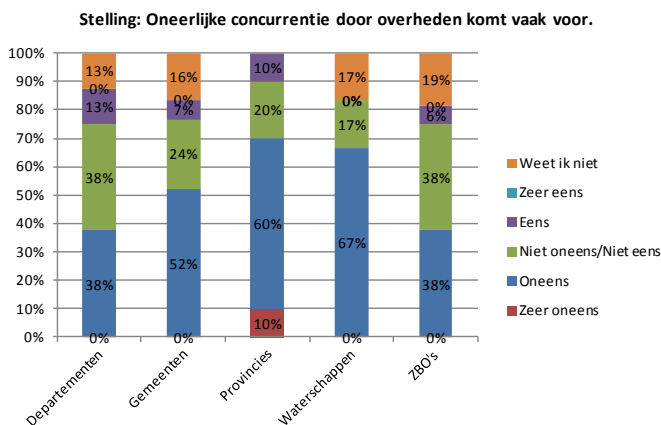


Figuur 8. Verwachte effectiviteit van de Wet Markt en Overheid onder ondernemers

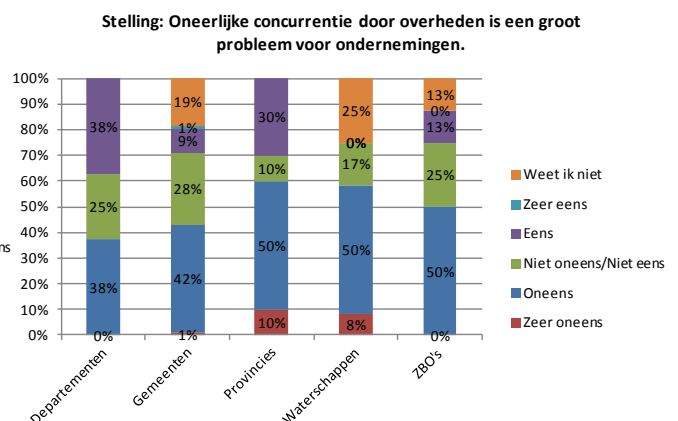
Ondernemers zijn minder positief over de wet: meer dan de helft van de respondenten die van de Wet Markt en Overheid heeft gehoord denkt dat de wet geen of beperkt effect zal hebben; een kwart verwacht dat de wet oneerlijke concurrentie in sterke mate zal verminderen (figuur 8). Hierbij moet worden opgemerkt dat ondernemers relatief onbekend zijn met de inhoud van de wet. Respondenten die bekender zeggen te zijn met de inhoud van de wet zijn ook positiever over de verwachte effectiviteit ervan.

2.5. Mate en impact van (oneerlijke) concurrentie

Overheden schatten de mate waarin (oneerlijke) concurrentie voorkomt en de mate waarin het een groot probleem is voor ondernemers laag in. Slechts enkele respondenten onderschrijven beide stellingen (figuur 9 en 10) en vinden dat het wel vaak voorkomt en wel een groot probleem is.



Figuur 9. Oneerlijke concurrentie – prevalentie



Figuur 10. Oneerlijke concurrentie – ernst

Bovendien valt op dat het aantal respondenten dat het (zeer) oneens is met beide stellingen relatief groot is in verhouding tot het aantal respondenten dat het (zeer) eens is met de stellingen (figuur 11).

De mate waarin respondenten bekend zijn met de wet lijkt hierbij geen rol te spelen. Respondenten die beter bekend zijn met de wet zijn niet van mening dat oneerlijke concurrentie een groter probleem is

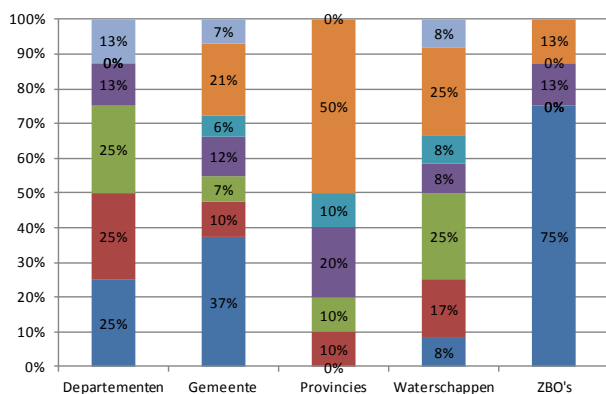
Stelling prevalentie	Stelling ernst problematiek				totaal
	(zeer) oneens	niet oneens / niet eens	(zeer) eens	weet ik niet	
(zeer) oneens	38%	9%	1%	3%	52%
niet oneens / niet eens	3%	14%	3%	3%	24%
(zeer) eens	1%	2%	3%	0%	7%
weet ik niet	0%	2%	2%	12%	16%
totaal	43%	28%	10%	19%	100%

Figuur 11. Stellingen prevalentie en ernst vergeleken voor gemeenten

wet klachten te hebben ontvangen over oneerlijke concurrentie. Bij waterschappen en ZBO's zijn nog geen klachten binnengekomen. Hierbij past de kanttekening dat de wet relatief kort geleden in werking is getreden en dat wellicht niet alle overheden beschikken over een klachtenregistratie. Voorts blijkt dat ondernemers niet snel klagen bij de overheden waarvan ze concurrentie ondervinden: circa 40% van de ondervraagde ondernemers geeft aan melding te doen van oneerlijke concurrentie; slechts 6% van de respondenten geeft aan dat bij de betreffende overheid te doen. Circa 35% van de ondernemers geeft aan niets te zullen nemen als sprake is van oneerlijke concurrentie.

2.6. Naleving van de wet

Bij dit onderdeel is onderzocht in welke mate overheden zelf activiteiten zijn gaan verrichten, die bijdragen aan het (op termijn) voldoen aan de wet. Daarbij is van een zestal activiteiten getoetst of overheden die op eigen initiatief hebben verricht. Het gaat om zes activiteiten die niet wettelijk verplicht zijn, maar waarvan wordt verondersteld dat een overheid die proactief de wet wil naleven zou ondernemen of zou kunnen ondernemen (zie de zes activiteiten in de toelichting naast figuur 12).



Figuur 12. Aantal activiteiten uitgevoerd of voornemens tot uitvoering

Toelichting bij figuren 12 en 13

Overheden zijn gevraagd naar de volgende zes activiteiten:

- Iemand verantwoordelijk maken voor de naleving van de wet
- Plan van aanpak opstellen voor de invoering van de wet
- Overzicht opstellen van overheidsbedrijven
- Overzicht opstellen van economische activiteiten
- Onderzoek verrichten naar de naleving van gedragsregels
- Consulteren van ondernemers

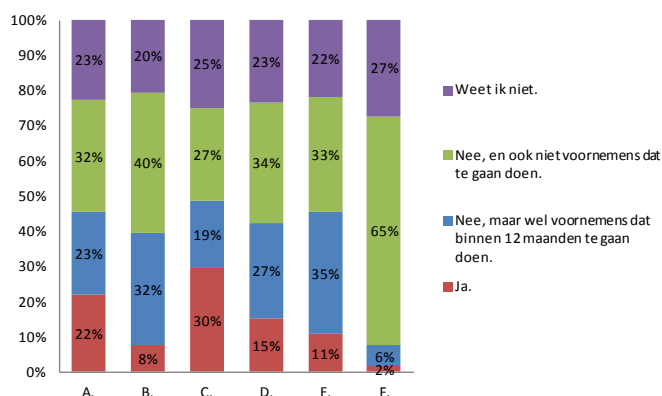
Bijna twee derde van de overheden heeft naar eigen zeggen reeds één of meer van de zes activiteiten uitgevoerd gericht op proactieve naleving van de wet of is voornemens dat binnen 12 maanden te gaan doen (figuur 12).

⁶ De groep respondenten die aangaf goed bekend te zijn met zowel het doel, de inhoud als de consequenties van de wet is vergeleken met de groep respondenten die aangaf niet of beperkt bekend te zijn met de Wet Markt en Overheid.

Provincies en waterschappen zijn het meest (pro)actief voor wat betreft de naleving van de wet. Provincies hebben relatief veel van de zes activiteiten uitgevoerd of zijn dat op korte termijn van plan: 80% geeft aan drie of meer activiteiten te hebben verricht. ZBO's en departementen zijn het minst proactief. Ze hebben relatief weinig activiteiten uitgevoerd en zijn in veel gevallen ook niet van plan om dat nog te gaan doen. Bij gemeenten zijn de onderlinge verschillen groot: grote gemeenten hebben over het algemeen aanzienlijk meer activiteiten uitgevoerd dan kleinere gemeenten.

De twee meest uitgevoerde activiteiten zijn (figuur 13):

- Iemand binnen de organisatie verantwoordelijk maken voor het onderwerp Markt en Overheid: meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat dit al is gebeurd of op korte termijn zal gebeuren;
- Het opstellen van een overzicht overheidsbedrijven: circa 30% van alle overheden heeft al een lijst beschikbaar.



Figuur 13. Activiteiten gericht op naleving

Het consulteren van ondernemers vindt relatief weinig plaats in vergelijking met de andere activiteiten. Enkele overheden hebben dit gedaan of zijn voornemens dit nog te gaan doen. Naast de uitgevraagde activiteiten is het geven van voorlichting over de Wet Markt en Overheid aan medewerkers door de respondenten vaak genoemd als activiteit.

Van alle overheden geeft circa 10% aan naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid reeds concrete veranderingen te hebben doorgevoerd, zoals het aanpassen van tariefstellingen en het aanpassen van de financiële administratie. Voor het merendeel geldt dat (nog) niet. Zo geeft 73% van de respondenten bij gemeenten aan dat er (nog) geen concrete veranderingen zijn doorgevoerd. Er zijn in de nulmeting ook signalen afgegeven dat overheden twifelen of de waarborgen die worden getroffen (bijvoorbeeld het aanpassen van de kostendoorberekening) wel voldoen aan de wettelijke voorschriften. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat overheden met name behoefte hebben aan praktische informatie.

2.7. Analyse

Er zijn meerdere mogelijke verklaringen voor de verschillen in naleving door overheden en de verschillen in bekendheid van de Wet Markt en Overheid onder overheden en ondernemers.

Een eerste verklaring is dat de naleving afhankelijk is van de mate waarin overheden bekend zijn met de wet: overheden die goed bekend zijn, werken proactiever aan de naleving van de wet dan overheden die minder goed bekend zijn met de wet.⁷ Zo zijn provincies relatief het best bekend met de Wet Markt en Overheid en ook het meest actief op het terrein van naleving.

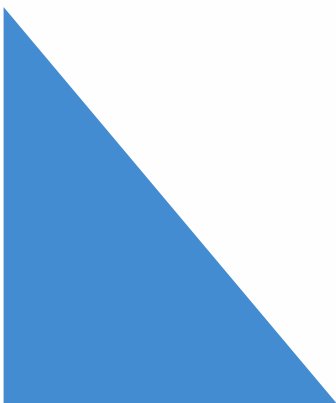
⁷ De groep respondenten die aangaf goed bekend te zijn met zowel het doel, de inhoud als de consequenties van de wet is vergeleken met de groep respondenten die aangaf niet of beperkt bekend te zijn met de Wet Markt en Overheid.

Een tweede verklaring is het gepercipieerde belang van de wet door de verschillende type overheden. Zowel in de enquête als in de verdiepende kwalitatieve gesprekken kwam naar voren dat overheden die de wet van toepassing achten op (een deel van) hun activiteiten over het algemeen proactiever en beter bekend zijn met de wet dan overheden die de wet voor hun eigen activiteiten minder relevant achten. De groep ZBO's kan hierbij als voorbeeld dienen. Een nadere bestudering van deze groep laat zien dat ZBO's die aangeven geen economische activiteiten te ontplooiën, in de meeste gevallen ook niet of beperkt bekend zijn met de wet en niet of beperkt actief zijn op het terrein van naleving. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze respondenten inschatten dat de wet voor hun organisatie niet relevant is. De ZBO's die wel aangeven economische activiteiten te ontplooiën, geven juist aan relatief goed bekend te zijn met zowel het doel, de inhoud als de consequenties van de Wet Markt en Overheid, en actief te zijn op het terrein van naleving.

Een derde verklaring is de bewuste keuze van overheden voor een meer reactieve strategie, waarbij pas handelend wordt opgetreden als ondernemers klachten uiten die duiden op oneerlijke concurrentie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in kleine gemeenten die weinig economische activiteiten denken te verrichten, en er prioriteit aan geven de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit in te zetten op andere beleidsdossiers. In de kwalitatieve verdieping kwam naar voren dat bij de afweging om prioriteit te geven aan de Wet Markt en Overheid ook opvattingen ten aanzien van markt- en overheidsdenken een rol kunnen spelen. Bestuurders en ambtenaren die streven naar een terughoudende rol van de overheid op de markt zullen eerder prioriteit willen geven de naleving van de Wet Markt en Overheid.

Een vierde verklaring is de reeds gegeven voorlichting door de NMa. De NMa heeft tot op heden haar voorlichtingsactiviteiten vooral gericht op departementen, provincies, grote gemeenten (deze overheden zijn over het algemeen goed bekend met de wet) en koepelorganisaties waaronder VNO-NCW en MKB Nederland, en in mindere mate op andere overheden en op individuele ondernemers. Of de NMa zich in haar voorlichting rechtstreeks zou moeten richten tot ondernemers (of in plaats daarvan gebruik maakt van bestaande communicatiekanalen van koepelorganisaties en/of brancheorganisaties) hangt af van de vraag of ondernemers de NMa ook zien als de 'logische' afzender voor dit onderwerp.

3. ERNST EN OMVANG MARKT EN OVERHEID PROBLEMATIEK



3.1. Toelichting op Markt en Overheid problematiek

De uitvoering van economische activiteiten door overheden kan leiden tot oneerlijke concurrentie met verdringing van het particulier initiatief tot gevolg. Dit kan zich op meerdere manieren manifesteren: 1) vanwege de prijsstelling van overheden is geen toetreding mogelijk c.q. vindt er geen toetreding plaats; 2) er is sprake van omzetsderving bij bedrijven die soortgelijke producten of diensten aanbieden; 3) er is sprake van uittreding van bedrijven die soortgelijke producten of diensten aanbieden.

Met de nulmeting is inzicht verkregen in de ernst en omvang van de Markt en Overheid problematiek. Voor deze analyse is een indeling gemaakt in type economische activiteiten. Per type activiteit is vervolgens gekeken naar de mate waarin de activiteit voorkomt, of de desbetreffende activiteit plaatsvindt in het kader van het algemeen belang en wat het risico is van oneerlijke concurrentie.

3.2. Aard en omvang economische activiteiten

Het merendeel van de overheden is actief op de markt. Uit de enquête onder overheden blijkt dat 83% economische activiteiten uitvoert. Van de respondenten bij gemeenten geeft 93% aan dat hun gemeente actief is op de markt. Bij waterschappen, provincies en departementen liggen deze percentages respectievelijk op 92%, 80% en 62%. ZBO's zijn het minst actief op de markt; bijna 70% van de respondenten bij ZBO's geeft aan dat hun organisatie geen economische activiteiten uitvoert.

Overheden zijn met name actief op de economische activiteiten 'commerciële dienstverlening' en 'verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond' (figuur 14). Ook de economische activiteit 'exploiteren van restcapaciteit' is relatief vaak genoemd, in het bijzonder door provincies. In de meeste gevallen gaat het daarbij om de detachering van (boventallig) personeel aan andere overheden of organisaties.

De economische activiteit 'commerciële dienstverlening' is een verzameling van een divers aantal activiteiten. Veelvoorkomende activiteiten bij gemeenten zijn het exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties (genoemd door 71% van de respondenten), het inzamelen van bedrijfsafval (31%), het exploiteren van horecavoorzieningen in overheidsgebouwen (21%) en het aanbieden van de groenvoorziening aan derden (14%). Bij waterschappen betreft het onder meer het zuiveren van afvalwater van bedrijven (42%), het onderhouden van particuliere afvalwaterbehandelingsinstallaties (25%) en het verwerken/verbranden van afvalstoffen (met name slib) voor bedrijven (8%). Respondenten hebben verder ook genoemd: verdelging ongedierte (door gemeente); exploitatie parkeergarages (door gemeente); gladheidbestrijding voor gemeente (door waterschap); faciliteren van evenementen (door provincie of departement); vacaturebank (door departement).

Economische activiteiten	Overheden				
	Departementen	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	ZBO's
Commerciële dienstverlening	38%	76%	30%	67%	0%
Verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond aan derden	38%	62%	80%	58%	6%
Uitvoeren van keuringen, metingen en/of onderzoek voor derden	0%	7%	20%	17%	6%
Opleiden, trainen, adviseren van derden	38%	7%	0%	0%	13%
Exploiteren van ICT-producten (software en/of hardware)	25%	5%	10%	0%	0%
Exploiteren van overheidsdata	13%	3%	10%	0%	0%
Exploiteren van restproducten	13%	3%	0%	42%	6%
Exploiteren van restcapaciteit (personeel, faciliteiten en/of middelen)	25%	24%	40%	17%	0%

Figuur 14. Prevalentie economische activiteiten (meerdere antwoorden mogelijk; groen is hoog een percentage, rood een laag percentage)

3.3. Toepassing van algemeen belangvaststelling

De Wet Markt en Overheid is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang.⁸

In een aantal sectoren is relatief vaak vastgesteld dat de economische activiteit in het algemeen belang wordt uitgevoerd. Zo geeft twee derde van de gemeenten die sportaccommodaties exploiteert bijvoorbeeld aan dat de gemeenteraad formeel heeft bekrachtigd dat deze activiteit in het algemeen belang plaatsvindt.⁹ Voor de activiteiten 'inzamelen bedrijfsafval', 'verkopende en/of verhuren van vastgoed of grond aan derden', en 'exploiteren van restcapaciteit (personeel, faciliteiten en/of middelen)' bij gemeenten ligt dat percentage respectievelijk op 33%, 45% en 16%.

Het merendeel van de algemeen belang vaststellingen heeft vermoedelijk reeds plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid. Uit de enquête en de verdiepende kwalitatieve gesprekken met respondenten blijkt dat in een aantal gevallen de inwerkingtreding van de wet de aanleiding vormde voor de algemeen belangvaststelling. Als aanleiding wordt bijvoorbeeld de gedragsregel kostprijsdoorberekening uit de wet genoemd.

In de verdiepende gesprekken kwam verder naar voren dat overheden in sommige gevallen niet overgaan tot een algemeen belangvaststelling voor activiteiten die zij wel in het algemeen belang achten, omdat ze ervan uitgaan dat de Wet Markt en Overheid niet van toepassing is op de betreffende activiteit. Bijvoorbeeld omdat het activiteiten betreft voor een andere publiekrechtelijke organisatie, of omdat een onderwerp is dat van oudsher wordt gezien als een typische overheidsactiviteit (zoals het verhuren van sportaccommodaties).

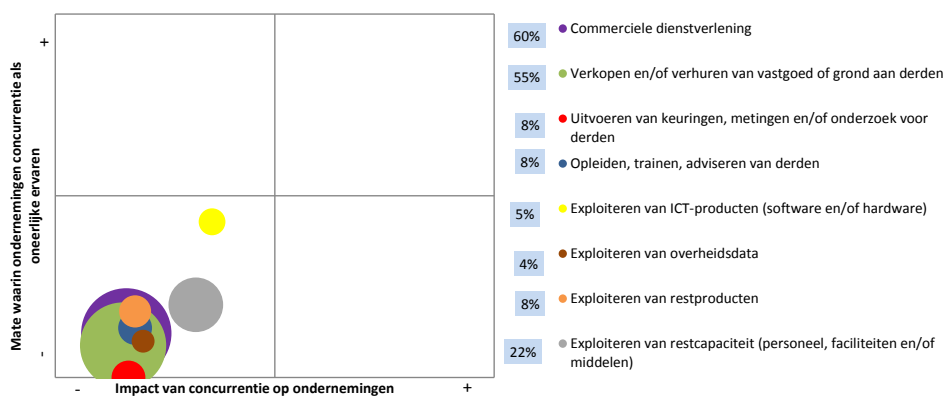
3.4. Mate en impact van (oneerlijke) concurrentie

Overheden schatten de mate en impact van (oneerlijke) concurrentie door overheden relatief laag in. Dat bleek al uit de antwoorden op de stellingen in paragraaf 2.5 (figuren 9, 10, 11). Het blijkt ook als overheden per economische activiteit worden gevraagd naar hun inschatting van de mate waarin ondernemers concurrentie als oneerlijk ervaren en hun inschatting van de impact van concurrentie door overheden op ondernemers (figuur 15).

Als we de economische activiteit 'commerciële dienstverlening' voor gemeenten uitsplitsen in subactiviteiten ontstaat een vergelijkbaar beeld: de mate en impact van (oneerlijke) concurrentie door overheden wordt laag ingeschat (figuur 16).

⁸ De algemeen belangvaststelling dient voor provincies te geschieden door provinciale staten, voor gemeenten door de gemeenteraad, voor waterschappen door het algemeen bestuur en voor het Rijk en voor zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen door de minister wie het aangaat.

⁹ Respondenten die hebben aangegeven dat ze niet weten of sprake is van een algemeen belangvaststelling zijn hierbij niet meegeteld.

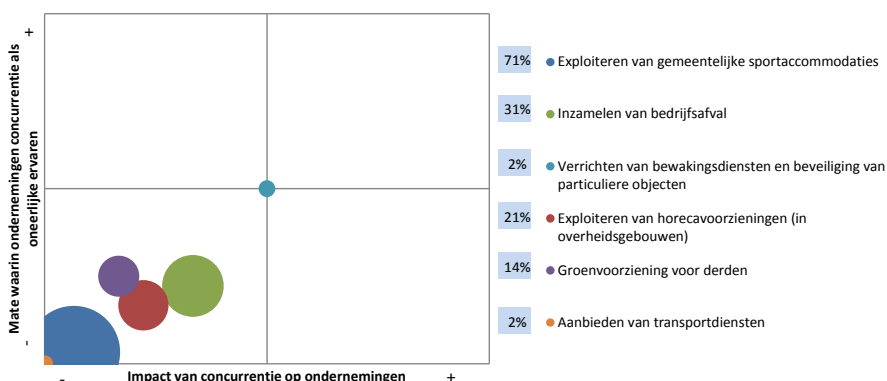


Figuur 16. Mate en impact oneerlijke concurrentie – alle overheden

Toelichting bij figuren 15 en 16

Respondenten zijn gevraagd naar de economische activiteiten die hun overheidsorganisatie uitvoert. De percentages in de figuren geven weer welk aandeel van de overheden de betreffende activiteit uitvoert. Bijvoorbeeld: 55% van de overheden geeft aan dat hun organisatie vastgoed of grond verkoopt en/of verhuurt. De omvang van de cirkels in het linkerschema correspondeert met dit percentage: hoe vaker de activiteit is genoemd, hoe groter de cirkel.

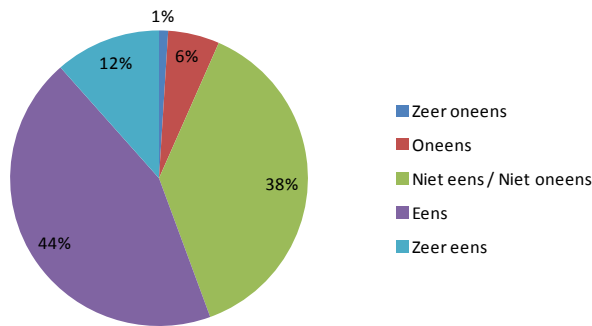
Respondenten zijn ook gevraagd of zij denken dat ondernemers impact ervaren als gevolg van de concurrentie met hun organisaties en of ondernemers de concurrentie als oneerlijk ervaren. Aan de antwoorden zijn scores toegekend, op basis waarvan de economische activiteiten in het schema zijn gepositioneerd.



Figuur 15. Mate en impact oneerlijke concurrentie – commerciële dienstverlening door gemeenten

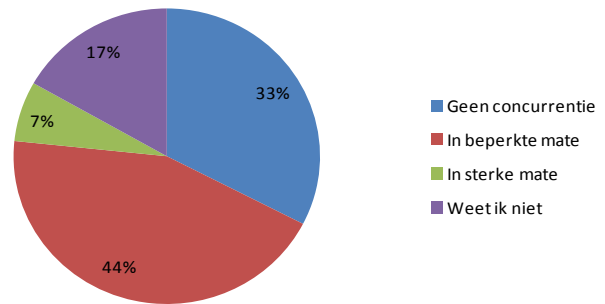
Het beeld onder ondernemers is tweeledig. Enerzijds geven respondenten aan oneerlijke concurrentie door overheden als een groot probleem te ervaren (figuur 17). Anderzijds geeft het merendeel van de ondernemers aan zelf geen of beperkt concurrentie van overheden te ondervinden (figuur 18). Het hanteren van niet-marktconforme tarieven en het bevoordelen van een overheidsbedrijven door overheden zijn de meest genoemde oorzaken van de oneerlijke concurrentie.

Stelling: Oneerlijke concurrentie door overheden is een groot probleem voor ondernemingen.



Figuur 17. Perceptie ondernemers van probleem oneerlijke concurrentie

In welke mate ervaart uw onderneming concurrentie van overheden die actief zijn op uw markt?



Figuur 18. Mate waarin oneerlijke concurrentie wordt ervaren door ondernemers

Een aantal respondenten, zowel overheden als ondernemers, wijst erop dat oneerlijke concurrentie in specifieke gevallen wel kan voorkomen, en dat het in die gevallen voor individuele ondernemers grote impact kan hebben (in termen van bijvoorbeeld omzetsderving, uittreding of drempels voor toetreding). Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met brancheorganisaties. Hierbij genoemde voorbeelden zijn:

- Aanbieden van producten en diensten op basis van informatie uit een overheidsregister (in concurrentie met particuliere providers van informatie).
- Aanbieden van arbeidsmedische advisering (in concurrentie met particuliere re-integratiebedrijven).
- Beveiliging van particuliere objecten door overheidsorganisaties (in concurrentie met particuliere aanbieders van beveiligingsdiensten).
- Aanbieden van rijlessen en reparatiediensten (in eigen garages) door ROC's aan leerlingen (in concurrentie met particuliere aanbieders van rijlessen en garages).
- Het winnen en leveren van energie en/of grondstoffen uit restproducten door waterschappen. Dat gebeurt nu nog op kleine schaal, maar de mogelijkheden voor opschaling worden verkend.

Er zijn ook voorbeelden genoemd van vraagstukken die in het verleden speelden, maar nu minder urgent zijn of zelfs niet meer spelen:

- In de vervoersector spelen op dit moment geen vraagstukken (meer) op het gebied van Markt en Overheid. Er zijn geen gevallen of klachten bekend van oneerlijke concurrentie door overheden.
- De videotheekbranche heeft lange tijd concurrentie ondervonden van bibliotheken, die muziek, films en games verhuren tegen een veel lagere prijs dan videotheken, maar door de toename van *online* en *on demand* aanbod neemt de urgentie van deze problematiek af.

3.5. Analyse

De Markt en Overheid problematiek is in potentie groot. Immers, het merendeel van de overheden voert economische activiteiten uit op de markt in concurrentie met private bedrijven.

Hoe groot de ernst en omvang van de Markt en Overheid problematiek in de praktijk precies zijn, is echter lastig te bepalen. Dat komt vooral omdat onbekend is in welke mate de klachten die ondernemers hebben geuit (voor en na inwerkingtreding van de wet) een goede indicatie vormen voor de ernst en omvang van de problematiek of dat ze het spreekwoordelijke 'topje van de ijsberg' zijn. Het komt ook doordat ondernemers de Wet Markt en Overheid in veel gevallen associëren met

vraagstukken en/of klachten op aanpalende terreinen, zoals aanbestedingen en staatssteun, en het onderscheid niet goed kunnen maken. Het komt bijvoorbeeld voor dat klachten van ondernemers over (oneerlijke) concurrentie niet onder de reikwijdte van de Wet Markt en Overheid vallen, maar betrekking hebben op aanbestedings- of staatssteunregelgeving. Bij welk aandeel van de gevallen of klachten wel sprake is van Markt en Overheid problematiek is op basis van de nulmeting niet precies vast te stellen. Uit een analyse door de NMa van een deel van de klachten die in de afgelopen jaren zijn binnengekomen bij het Ministerie van Economische Zaken en de NMa bleek dat minder dan de helft betrekking had op de Wet Markt en Overheid. Een voorbeeld van een vraagstuk op het raakvlak van Markt en Overheid en aanpalende terreinen is een gemeente die re-integratiediensten laat uitvoeren door hun eigen SW-bedrijf of een speciaal hiervoor opgezette BV of stichting in plaats van de dienst aan te besteden aan een private aanbieder van re-integratiediensten.

De signalen die in de nulmeting zijn verkregen van zowel ondernemers als overheden geven bovendien geen uitsluitsel over de exacte omvang en ernst van de problematiek: ze zijn diffuus. Enerzijds geven ondernemers aan oneerlijke concurrentie door overheden als een groot probleem te ervaren. Anderzijds geeft het merendeel van de ondernemers aan zelf geen of beperkt concurrentie van overheden te ondervinden. Brancheverenigingen die in de nulmeting zijn geraadpleegd kunnen veelal wel concrete voorbeelden noemen van situaties waarin er sprake lijkt van Markt en Overheid problematiek, maar merken ook op dat die niet kenmerkend hoeven te zijn voor de hele sector. Voor overheden geldt dat ze de mate waarin (oneerlijke) concurrentie voorkomt en de mate waarin het een groot probleem is voor ondernemers laag inschatten. Zij baseren zich hierbij onder meer op het lage aantal klachten dat ze van ondernemers hebben ontvangen over oneerlijke concurrentie (sinds de inwerkingtreding van de wet). Tegelijkertijd wijzen meerdere overheden er in de nulmeting op dat oneerlijke concurrentie wel voorkomt, dat ze er voorbeelden van kunnen noemen en dat het voor individuele ondernemers grote impact kan hebben (in termen van bijvoorbeeld omzetzerving, uittreding of drempels voor toetreding).

Er is wel een aantal indicaties uit de nulmeting naar voren gekomen die erop wijzen dat de omvang en ernst van de problematiek mogelijk groter is dan op basis van alleen klachten en de percepties van ondernemers en overheden kan worden verondersteld.

Zo is er een grote groep overheden waarbij het risico op normoverschrijdend gedrag relatief groot is. Ten eerste is uit de nulmeting gebleken dat voor een aanzienlijk aandeel van de overheden geldt dat ze niet of beperkt bekend zijn met het doel van de wet en bovendien niet op eigen initiatief activiteiten hebben ondernomen gericht op naleving van de wet. Dit geldt met name voor een groot aantal kleinere gemeenten, terwijl ook die groep actief is op de markt (84% van de kleine gemeenten voert economische activiteiten uit). Daarin schuilt het risico dat ze onbewust niet voldoen aan gedragsregels uit de wet bij de uitvoering van economische activiteiten. ZBO's zijn als groep ook minder bekend met de wet en actief op het terrein van naleving, maar nader onderzoek laat zien dat ZBO's minder actief zijn op de markt dan andere overheden en dat ZBO's die wél actief zijn op de markt over het algemeen de wet goed kennen en actief zijn op het gebied van naleving.

Ten tweede is uit verdiepende gesprekken naar voren gekomen dat overheden bij de afweging om een activiteit wel of niet onder de reikwijdte van de wet te plaatsen omzet veelvuldig als criterium hanteren: bij activiteiten waarvan de omzet relatief gering is, wordt de wet minder snel van toepassing geacht. Hierbij doet zich het risico voor dat overheden gedragsregels niet toepassen op activiteiten waarop de

Wet Markt en Overheid wel betrekking heeft, omdat omzet in de wet geen criterium is. Bovendien kan juist bij diensten die gratis of tegen een relatief lage prijs worden aangeboden, en waarvan de omzet voor de betreffende overheid relatief gering is, de impact voor (lokale) ondernemers groot zijn.

Ten derde stelden we vast dat het merendeel van de algemeen belang vaststellingen vermoedelijk reeds heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid. Dit roept de vraag op of deze vaststellingen voldoende zijn gemotiveerd in het licht van de eisen die hieraan worden gesteld in de vigerende wetgeving. Als dat niet het geval is dan is de facto de Wet Markt en Overheid van toepassing op de betreffende economische activiteit, en is sprake van oneerlijke concurrentie als de overheid zich niet houdt aan de gedragsregels uit de wet.

Tot slot zijn ondernemers zijn relatief onbekend met wet, waardoor zij overtredingen van gedragsregels uit de wet door overheden niet in alle gevallen zullen signaleren. Bovendien blijkt uit de nulmeting dat ondernemers niet geneigd zijn om klachten in te dienen bij de overheid waarvan ze concurrentie ondervinden (zie paragraaf 2.4), en dat ze veelal onbekend zijn met de NMa als toezichthouder (zie paragraaf 2.3) en dus ook niet weten dat ze daar terecht kunnen met klachten. Circa een derde van de ondernemers geeft aan bij oneerlijke concurrentie niets te zullen ondernemen. Als de bekendheid met de wet en het klachtenloket van de NMa bij ondernemers toeneemt, groeit mogelijk het aantal klachten en signalen over oneerlijke concurrentie en ontstaat bij de NMa een beter beeld van de ernst en omvang de Markt en Overheid problematiek.

3.6. Verdieping op vier economische activiteiten

In afstemming met de NMa zijn op basis van signalen uit de enquêtes en gesprekken met overheden en brancheorganisaties vier economische (sub)activiteiten geselecteerd voor een nadere beschouwing. Daarbij zijn onder meer de volgende aspecten in overweging genomen:

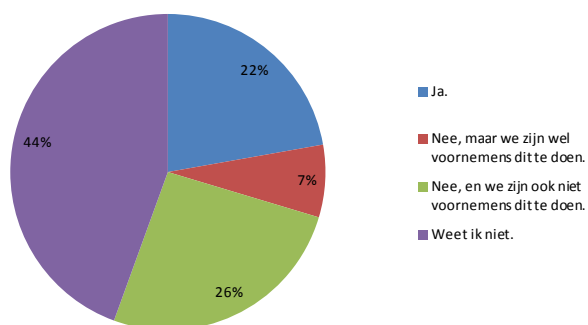
- Prevalentie: De mate waarin de economische activiteiten in de enquêtes en gesprekken genoemd worden.
- Impact: De inschatting van de impact op (lokale) ondernemers door overheden, brancheverenigingen en de NMa.
- Onbekendheid: Van een aantal meer specifieke casussen is al meer informatie beschikbaar (bijvoorbeeld de verkoop van rondhout door Staatsbosbeheer). Er is voor gekozen te verdiepen op (sub)activiteiten waarover nog minder bekend is.

3.6.1. Inzamelen van bedrijfsafval

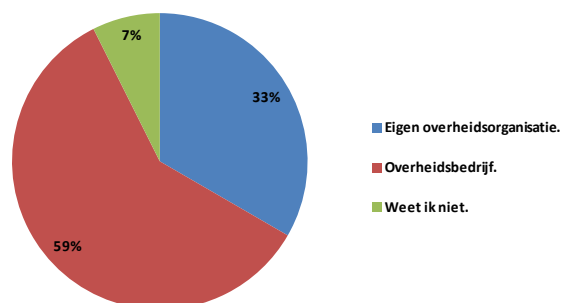
Van de respondenten bij gemeenten geeft 31% aan dat hun gemeente actief is op het gebied van het verzamelen van bedrijfsafval. Gemeenten hebben op basis van artikel 10.21 van de Wet Milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval. Respondenten geven aan dat zij zich vanuit efficiency overwegingen (benutten overcapaciteit) ook zijn gaan richten op het verzamelen van bedrijfsafval.

Van de respondenten bij overheden die actief zijn op het gebied van bedrijfsafvalinzameling geeft 22% aan dat sprake is van een algemeen belangvaststelling voor het verzamelen van bedrijfsafval (figuur 19). Als de respondenten die hebben aangegeven dat ze niet weten of sprake is van een algemeen belangvaststelling buiten beschouwing worden gelaten, komt dit neer op een derde van de overheden. Bij de nader onderzochte casussen valt op dat de algemeen belangvaststelling in alle gevallen vóór de inwerkingtreding van de Wet Markt en Overheid heeft plaatsgevonden. De vaststelling viel meestal

samen met de toetreding, en werd als voorwaarde gezien voor toetreding tot de markt van bedrijfsafvalinzameling. Een respondent gaf aan dat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven voor het betreden van de bedrijfsafvalmarkt, omdat aangetoond kon worden dat het inzamelen van bedrijfsafval zou leiden tot een daling van de huisvuiltarieven voor burgers door betere benutting van de reeds beschikbare capaciteit (voor de inzameling van huishoudelijk afval).



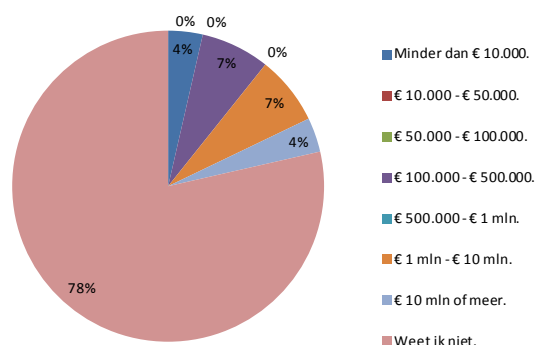
Figuur 19. Algemeen belangvaststelling



Figuur 20. Uitvoering door eigen overheidsorganisatie of overheidsbedrijf

In het merendeel van de gevallen (59%) wordt de economische activiteit uitgevoerd door een overheidsbedrijf (figuur 20). Voor een meerderheid van die gevallen (70%) geldt dat de overheid aandelen heeft in het afvalbedrijf. In geen enkel geval verstrekt de betreffende overheid subsidie aan het overheidsbedrijf of wordt gebruik gemaakt van het beeldmerk of het logo van de gemeente.

Minder dan een kwart van de respondenten geeft aan zicht te hebben op de omzet die jaarlijks wordt gemaakt met het inzamelen van bedrijfsafval. Uit de gegevens die wel beschikbaar zijn blijkt wel dat het kan gaan om relatief grote bedragen op jaarbasis (figuur 21). De omzet die gemeenten maken met de inzameling van bedrijfsafval loopt sterk uiteen: van minder dan €100.000 tot meer dan €10 miljoen per jaar.



Figuur 21. Inschatting jaaronzet inzameling bedrijfsafval

Gemeenten die actief zijn op het gebied van bedrijfsafvalinzameling zijn relatief goed bekend met de Wet Markt en Overheid en actief op het gebied van naleving. Ruim de helft van de respondenten (54%) is goed bekend met het doel van de wet (tegen 40% bij respondenten van alle gemeenten). Voorts geven de respondenten aan dat hun organisatie al relatief veel activiteiten heeft uitgevoerd of op korte termijn gaat uitvoeren gericht op de naleving van de wet, zoals het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de wet bij iemand in de organisatie.

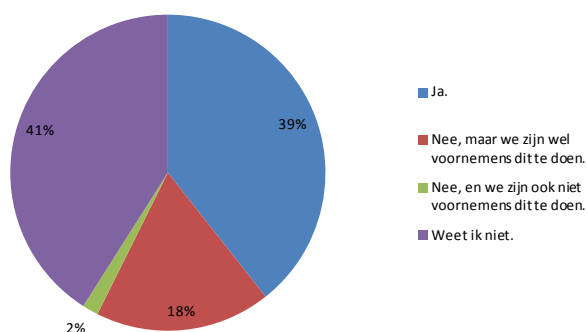
Bij de branche bestaat de indruk dat de concurrentie door overheden toeneemt en dat sommige overheidsbedrijven mogelijk onder de kostprijs aanbieden, maar dit is voorsnog niet aantoonbaar gemaakt. De markt voor bedrijfsafval is naar schatting voor 90-95% in handen van private aanbieders. Overheden geven aan dat zij vooral maatschappelijke organisaties zoals scholen en stichtingen bedienen. Veel (grote) bedrijven hebben contracten met landelijk opererende afvalinzamelaars. In de klachtenadministratie van de NMa staat één klacht (uit 2011) ten aanzien van de inzameling van

bedrijfsafval die die betrekking heeft op de Wet Markt en Overheid. De klacht betreft een gemeente die bedrijven verplicht om voor de inzameling van bedrijfsafval gebruik te maken van de ondergrondse containers van de gemeente (met als gevolg dat de markt voor private aanbieders kleiner wordt).

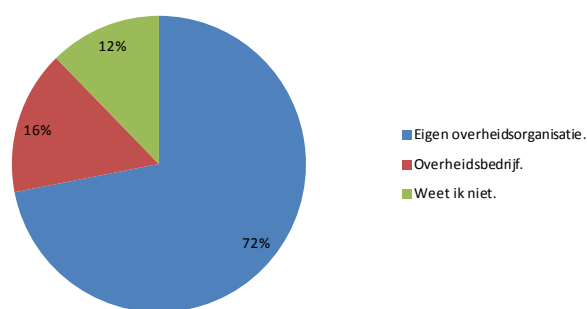
3.6.2. Exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties

Het exploiteren van sportaccommodaties door gemeenten komt relatief veel voor: 71% van de respondenten bij gemeenten geeft aan dat hun gemeente actief is op dit terrein. Veelgenoemde sportaccommodaties zijn sporthallen, zwembaden, ijsbanen, sportvelden en multifunctionele sportcentra. Uit de bestudeerde casussen blijkt dat de eigendom en exploitatie historisch zijn gegroeid. Dit werd van oudsher door gemeenten gezien als een echte overheidstaak (overheidsprerogatief) vanwege het algemeen belang dat ermee wordt gediend en de rol van de overheid als grondbezitter.

Er is in relatief veel gemeenten sprake van een algemeen belangvaststelling of voornemen daartoe (figuur 22). Gemeenten geven aan dat ze sportaccommodaties onder de kostprijs aan bijvoorbeeld scholen verhuren vanwege het belang dat wordt gehecht aan sporten en bewegen: sportfaciliteiten dienen bereikbaar te zijn voor het brede publiek. Daarnaast geven respondenten aan dat veel sportzalen speciaal voor scholen zijn gebouwd en verder niet of nauwelijks worden gebruikt waardoor de zalen voornamelijk een onderwijstaak dienen. Slechts in een enkel geval geeft een respondent aan dat er geen algemeen belangvaststelling is of zal komen.

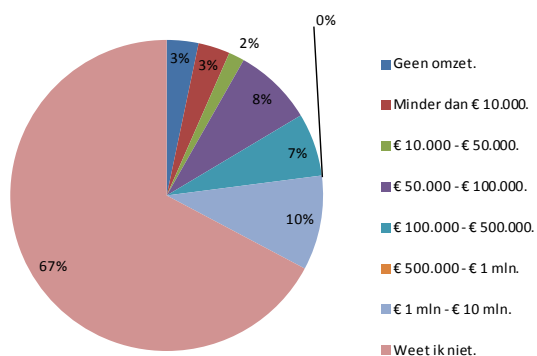


Figuur 22. Algemeen belangvaststelling



Figuur 23. Uitvoering door eigen overheidsorganisatie of overheidsbedrijf

In bijna driekwart van de gemeenten die sportaccommodaties exploiteren gebeurt dat door de eigen overheidsorganisatie (figuur 23). In een aantal gemeenten is hiervoor – al dan niet in samenwerking met andere organisaties – een overheidsbedrijf opgezet. In die gemeenten is in alle gevallen sprake van subsidieverstrekking van de overheid aan het overheidsbedrijf.



Figuur 24. Inschatting jaaromzet exploitatie sportaccommodaties

Ook voor deze economische activiteit geldt dat het merendeel van de respondenten geen inschatting heeft gegeven van de jaaromzet (figuur 24). Van die gemeenten waarvan de jaaromzet wel bekend is, maakt circa de helft een omzet van €100.000 of meer per jaar met de exploitatie van sportaccommodaties.

Gemeenten die sportaccommodaties exploiteren zijn relatief goed bekend met de wet en actief op het gebied van naleving. Bijna

de helft van de respondenten (49%) is goed bekend met het doel van de wet (tegen 40% bij respondenten van alle gemeenten). Voorts geven de respondenten aan dat hun organisatie relatief veel activiteiten heeft uitgevoerd of op korte termijn gaat uitvoeren gericht op de naleving van de wet.

Uit onderzoek komt niet naar voren dat op de markt van sportaccommodaties op grote schaal sprake is van oneerlijke concurrentie door overheden. Wel zijn er voorbeelden van (oneerlijke) concurrentie met betrekking tot fitnessvoorzieningen (die zich overigens niet beperken tot alleen gemeenten, maar ook betrekking hebben op andere overheden). De indruk bestaat dat de concurrentie door overheden toeneemt omdat sportscholen van universiteiten en hogescholen gesubsidieerd worden, waardoor zij voor hun personeel en studenten tegen lage kosten fitnessprogramma's kunnen aanbieden. Ook zijn er voorbeelden bekend van overheden die hun eigen fitnessvoorzieningen onder de kostprijs openstellen voor medewerkers van andere (overheids)organisaties.

Uit de verdiepende gesprekken volgt een tweeledig beeld ten aanzien van de uitbesteding van de exploitatie van sportaccommodaties. Respondenten geven aan dat er vanuit de markt veel belangstelling is voor de exploitatie van zwembaden; op deze markt zijn enkele grote private partijen actief, die zeer bereidwillig zijn om de gemeentelijke zwembaden te exploiteren (bijvoorbeeld: Sportfondsen en Optisport). De exploitatie van andere voorzieningen zoals sporthallen, sportvelden en gymzalen staat daarentegen niet of nauwelijks in de belangstelling van de markt.

Gemeenten geven verder aan dat aanbesteding van de exploitatie van sportaccommodaties vanuit kostenoverweging vaak juist de voorkeur geniet. Vanwege de gemeentelijke CAO en de relatief hoge overheadkosten is het voor gemeenten in veel gevallen duurder om accommodaties zelf te exploiteren dan uit te besteden. Daarnaast geven gemeenten aan dat consumenten behoefte hebben aan accommodaties die veel faciliteiten onder één dak bieden zoals een fitnesscentrum en een zwembad. Gemeenten geven aan dat ze dit vanwege het risico van oneerlijke concurrentie als gevolg van kruissubsidiëring niet kunnen aanbieden.

3.6.3. Verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond

Het verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond door overheden aan derden komt relatief veel voor: 55% van de respondenten bij overheden heeft aangegeven dat hun organisatie actief is op dit terrein. Onder provincies is dit aandeel het hoogst en onder ZBO's het laagst (figuur 25).

Economische activiteiten	Overheden				
	Departementen	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	ZBO's
Verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond aan derden	38%	62%	80%	58%	6%

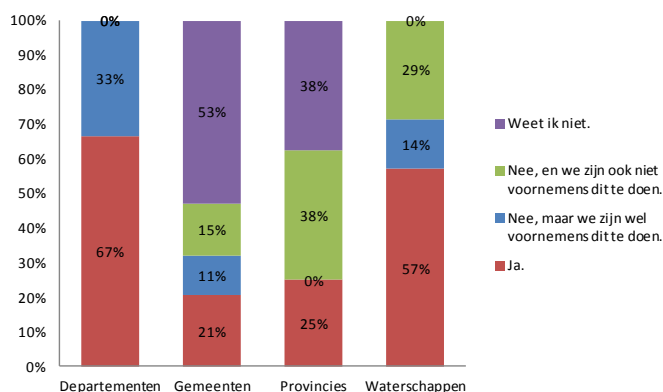
Figuur 25. Verkoop en/of verhuur van vastgoed of grond

Veelgenoemde economische activiteiten zijn:

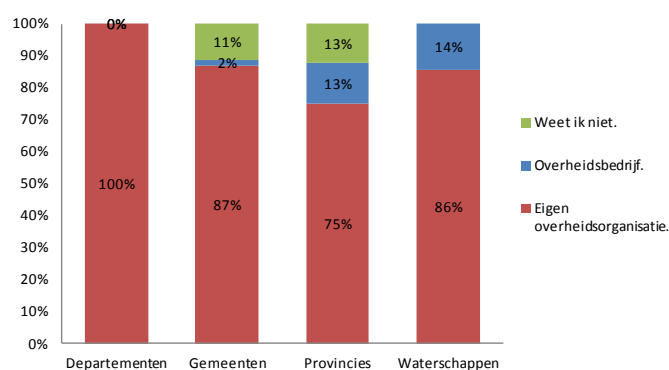
- Verhuur van (kantoor)gebouwen aan maatschappelijke organisaties (openbare bibliotheek, kinderopvang, welzijns- en culturele instellingen, et cetera)
- Verhuur van (kantoor)gebouwen aan commerciële organisaties
- Verhuur van (kantoor)ruimten voor evenementen
- Verhuur van ligplaatsen voor woonboten en in jachthavens
- Verhuur van woningen voor vakantie en zakelijk gebruik
- Verkoop van gebouwen en grond aan woningcorporaties
- Verkoop van grond aan projectontwikkelaars

Overheden zijn in de afgelopen jaren actiever geworden op de markt van verhuur en verkoop van vastgoed. In de verdiepende gesprekken geven respondenten als verklaring dat veel overheden door fusies en bezuinigingen overtollig vastgoed afstoten of verhuren. Ook wordt aangegeven dat het historisch gegroeid is dat panden van maatschappelijke organisaties in handen zijn van de gemeente.

Bij departementen en waterschappen is relatief vaak sprake van een algemeen belangvaststelling of het voornemen daartoe (figuur 26). Een voorbeeld van een onderbouwing is dat het gaat om de verhuur of verkoop ten behoeve van een maatschappelijke organisaties of activiteiten zonder winstoogmerk, die bovendien weinig kapitaalkrachtig zijn waardoor de inkomstenderving voor derden relatief gering is.

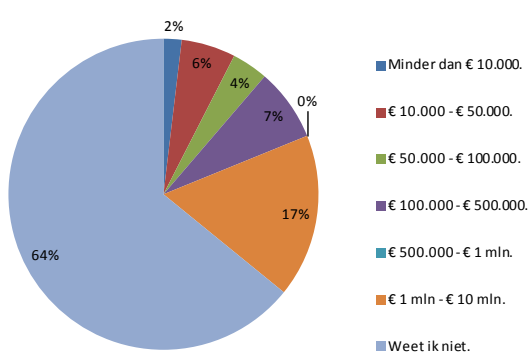


Figuur 26. Algemeen belangvaststelling



Figuur 27. Uitvoering door eigen organisatie of overheidsbedrijf

Het gaat in bijna alle gevallen om activiteiten die worden verricht door de eigen overheidsorganisatie en slechts in een enkel geval door een overheidsbedrijf (figuur 27). In dat laatste geval betreft het een maatschappelijke vennootschap waarvan meerdere overheden aandeelhouder zijn of een publiek-private samenwerking waarin ook private partijen participeren.



Figuur 28. Inschatting jaaromzet verkoop en/of verhuur vastgoed of grond

Bij de overheden die actief zijn de markt en die een inschatting hebben gegeven van de jaaromzet gaat het vaak om relatief grote bedragen (figuur 28). Bijna helft van deze overheden maakt een omzet van €1 miljoen of meer per jaar met de verkoop en/of verhuur van vastgoed of grond.

Overheden die actief zijn op het gebied van verhuur of verkoop van vastgoed of grond zijn relatief goed bekend met de wet en actief op het gebied van naleving. Meer dan de helft van de

respondenten is goed bekend met het doel van de wet (tegen 44% bij respondenten van alle overheden). Voorts geven de respondenten aan dat hun organisatie relatief veel activiteiten heeft uitgevoerd of op korte termijn gaat uitvoeren gericht op de naleving van de wet.

Het aantal klachten van ondernemers met betrekking tot verhuur of verkoop van vastgoed of grond door overheden is beperkt. Slechts één overheid gaf in de enquête aan recent een klacht te hebben ontvangen over het verhuren van vastgoed. Volgens de desbetreffende respondent is een marktconforme prijs gehanteerd. In de afgelopen jaren zijn er enkele klachten binnengekomen bij de

NMa, het Ministerie van Economische Zaken en andere overheden over oneerlijke concurrentie bij het verkopen en/of verhuren van vastgoed of grond door overheden die betrekking hadden op de Wet Markt en Overheid. Geen van de respondenten in de ondernemersenquête heeft dit onderwerp ook benoemd als aandachtspunt.

3.6.4. Adviseren en detacheren van personeel

Bijna een kwart van de respondenten (22%) geeft aan dat zijn overheid restcapaciteit exploiteert. In veruit de meeste gevallen gaat het om het detacheren van personeel aan andere organisaties, voornamelijk andere overheden. Het gaat om personeel met bijvoorbeeld expertise op de terreinen onderzoek en statistiek, financiën, burgerzaken, milieu en inkoop. Ook volgt

Economische activiteiten	Overheden				
	Departementen	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	ZBO's
Opleiden, trainen, adviseren van derden	38%	7%	0%	0%	13%
Exploiteren van restcapaciteit (personeel, faciliteiten en/of middelen)	25%	24%	40%	17%	0%

Figuur 29. Adviseren en detacheren van personeel

uit de overheidsenquête en de verdiepende gesprekken dat overheden, voornamelijk gemeenten maar soms ook waterschappen, ingenieurs detacheren bij andere overheden.

De economische activiteit 'opleiden, trainen en adviseren van derden' wordt voorts door 8% van de respondenten genoemd. Met name departementen zijn actief op dit terrein (38%; figuur 29). Voorbeelden daarvan zijn ABDTOPConsult en ABD Interim van de Algemene Bestuursdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderdeel van dat ministerie is ook De Werkmaatschappij, een organisatie die rijksbreed dienstverlening aanbiedt aan departementen. Bijvoorbeeld I-Interim Rijk: een rijksbrede pool van i-professional die binnen de Rijksdienst worden ingezet.

Belangrijke motieven voor overheden voor advisering en detachering zijn recente fusies en bezuinigingen, waardoor bij sommige overheden sprake is van boventallig personeel en meer nadruk is komen te liggen op efficiency en schaalvergroting, en de aanwezigheid van kennis en expertise die voor andere organisaties van toegevoegde waarde kan zijn.

Overheden die actief zijn op het gebied van advisering en/of detachering zijn relatief goed bekend met de wet en actief op het gebied van naleving. Ruim 60% van de respondenten¹⁰ is goed bekend met het doel van de wet (tegen 44% bij respondenten van alle overheden). Voorts geven de respondenten aan dat hun organisatie relatief veel activiteiten heeft uitgevoerd of op korte termijn gaat uitvoeren gericht op de naleving van de wet.

Overheden hebben sinds de inwerkingtreding van de wet nog geen klachten van ondernemers ontvangen over advisering en detachering, terwijl in voorgaande jaren bij de NMa en het Ministerie van Economische Zaken enkele klachten zijn binnengekomen die betrekking hadden op de Wet Markt en Overheid. In de ondernemersenquête wordt advies wel genoemd als dienst waarop concurrentie wordt ervaren van overheden, maar ervaren ondernemers in de sector 'adviesdiensten' niet significant meer last van oneerlijke concurrentie door overheden dan in andere sectoren.

¹⁰ De groep respondenten die aangaf dat hun organisatie actief is op de economische activiteit 'opleiden, trainen en adviseren' of 'exploiteren van restcapaciteit' is vergeleken met de totale groep respondenten.

Uit gesprekken met overheden en brancheorganisaties blijkt wel dat – terecht of onterecht – snel het beeld kan ontstaan dat sprake is van oneerlijke concurrentie door overheden, omdat het in veel gevallen gaat om expertise die ook wordt aangeboden door commerciële detachingsbureaus, onderzoeks- en adviesbureaus en ingenieursbureaus. Bovendien is het voor private aanbieders niet altijd duidelijk of overheden zich bij bijvoorbeeld aanbestedingen houden aan de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid (ten aanzien van bijvoorbeeld kostprijsberekening).



kwink.
groep

Postadres

Postbus 93063
2509 AB Den Haag

Bezoekadres

Hartogstraat 11
2514 EP Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwingroep.nl
www.kwinkgroep.nl

