



## Naar sportieve concurrentie

Een analyse van de naleving van de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid door gemeenten bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties



## Samenvatting

|          |                                                                     |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Aanleiding, doel en opzet onderzoek .....</b>                    | <b>5</b>  |
| 1.1      | De wet markt en overheid .....                                      | 5         |
| 1.2      | Aanleiding en doel onderzoek .....                                  | 6         |
| 1.3      | Opzet onderzoek .....                                               | 7         |
| 1.4      | Leeswijzer .....                                                    | 7         |
| <b>2</b> | <b>Markt voor exploitatie sportaccommodaties .....</b>              | <b>8</b>  |
| 2.1      | Omschrijving markt voor de exploitatie van sportaccommodaties ..... | 8         |
| 2.2      | Exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties .....              | 9         |
| <b>3</b> | <b>Onderzoeksresultaten .....</b>                                   | <b>11</b> |
| 3.1      | Resultaten - wie exploiteert de sportaccommodaties? .....           | 11        |
| 3.2      | Resultaten - doorberekenen integrale kosten .....                   | 12        |
| 3.3      | Resultaten - risico op bevoordeling .....                           | 13        |
| 3.4      | Resultaten - algemeen belang besluit .....                          | 14        |
| <b>4</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>                            | <b>16</b> |

## Bijlagen



## Samenvatting

In Nederland exploiteren vrijwel alle gemeenten sportaccommodaties, zoals een sporthal of een zwembad. Niet zelden worden deze activiteiten gefinancierd met publieke middelen. Op de markt voor de exploitatie van sportaccommodaties zijn echter ook private aanbieders actief, waarmee deze gemeenten in concurrentie treden. Er kan sprake zijn van oneerlijke concurrentie indien een private ondernemer moet concurreren met een gemeente die de exploitatie van sportaccommodaties subsidieert met publieke middelen.

Om oneerlijke concurrentie tussen overheden en private ondernemingen te voorkomen, is sinds 1 juli 2012 de Wet Markt en Overheid (Wet MenO) van kracht. Op grond van de Wet MenO zijn gemeenten verplicht om ten minste de integrale kosten van de exploitatie van sportaccommodaties in hun tarieven door te berekenen. Ook is het niet toegestaan dat gemeenten hun eigen overheidsbedrijven bevoordelen. Deze regels beogen een gelijk speelveld te creëren tussen gemeenten en private ondernemers.

### *Overgangsperiode*

In de Wet MenO is een overgangstermijn opgenomen voor bestaande economische activiteiten. Dat zijn economische activiteiten die al plaatsvonden vóór 1 juli 2012. Voor deze activiteiten geldt een overgangsperiode tot 1 juli 2014. Overheden kunnen deze overgangsperiode gebruiken om de huidige werkwijze aan te passen aan de gedragsregels. Voor de meeste gemeenten is de overgangstermijn bij de exploitatie van sportaccommodaties van toepassing.

### *Onderzoek ACM*

Vooruitlopend op het verstrijken van de overgangstermijn heeft ACM onderzocht in hoeverre de huidige situatie bij gemeenten in overeenstemming is met de gedragsregels. Hiervoor heeft ACM aan 35 gemeenten gevraagd of zij de integrale kosten doorberekenen en of zij financiële relaties onderhouden met overheidsbedrijven die sportaccommodaties exploiteren. Daarnaast is aan deze gemeenten de vraag voorgelegd of de exploitatie van sportaccommodaties plaatsvindt in het algemeen belang en zo ja, of dit algemeen belang bij besluit is vastgesteld.

### *Onderzoeksbevindingen integrale kosten*

Van de 35 onderzochte gemeenten exploiteren 16 gemeenten de sportaccommodaties zelf. Uit het onderzoek is gebleken dat slechts 1 gemeente naar eigen zeggen ten minste de integrale kosten heeft doorberekend in de tarieven, terwijl 12 gemeenten aangeven niet de integrale kosten door te berekenen. De overige 3 gemeenten hebben geen duidelijk antwoord gegeven.

### *Onderzoeksbevindingen bevoordeling overheidsbedrijven*

Van de 35 onderzochte gemeenten hebben 11 gemeenten de exploitatie uitbesteed aan een overheidsbedrijf. Bij 10 van deze gemeenten blijkt sprake te zijn van een financiële relatie tussen de gemeente en het overheidsbedrijf. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om subsidies of een exploitatiebijdrage aan het overheidsbedrijf. Dit betekent dat er bij deze



gemeenten mogelijk sprake is van bevoordeling van een overheidsbedrijf.

#### *Algemeen belang besluiten*

ACM concludeert dat de handelswijze van de meeste onderzochte gemeenten mogelijk niet in overeenstemming is met de gedragsregels uit de Wet MenO omdat hetzij de integrale kosten niet worden doorbekend in de tarieven, dan wel omdat sprake is van financiële voordelen die aan een overheidsbedrijf worden toegekend. Op dit moment is er voor bestaande gevallen nog geen verplichting tot naleving van de gedragsregels, per 1 juli 2014 is dat wel het geval. Tijdens het onderzoek is door meerdere gemeenten aangegeven dat zij geen kostendekkende tarieven hanteren vanuit een maatschappelijke doelstelling, namelijk om sport betaalbaar en toegankelijk te houden voor een breed publiek. Om diezelfde reden worden subsidies en/of exploitatiebijdragen aan overheidsbedrijven verstrekt.

In de Wet MenO is een uitzondering gemaakt voor activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Hierbij dient echter wel sprake te zijn van een zorgvuldige belangenafweging. Daarnaast is een voorwaarde dat de gemeenteraad hierover een formeel besluit heeft genomen.

In het onderzoek hebben slechts 9 van de 35 gemeenten aangegeven dat zij een algemeen belang besluit hebben genomen. Zolang er geen algemeen belang besluit is genomen, is de Wet MenO van toepassing en moeten de integrale kosten worden doorberekend in de tarieven. Gemeenten moeten er tevens voor waken dat zij het bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven niet overtreden.

#### *Aanbevelingen*

ACM roept gemeenten op om voor het verstrijken van de overgangstermijn na te gaan of hun handelswijze bij de exploitatie van sportaccommodaties in overeenstemming is met de gedragsregels uit de Wet MenO.

Indien het vanuit maatschappelijk oogpunt niet mogelijk is om de gedragsregels na te leven - bijvoorbeeld omdat er sprake is van marktfalen - dan dienen gemeenten met een formeel besluit door de gemeenteraad te laten vaststellen dat de exploitatie plaatsvindt in het algemeen belang. Daarbij is van belang dat gemeenten een zorgvuldige afweging maken van de belangen van gebruikers van sportaccommodaties enerzijds en van de belangen van ondernemers anderzijds. Dit is ook in het belang van consumenten die gebaat zijn bij een eerlijk speelveld tussen publieke en private aanbieders, omdat consumenten kunnen profiteren van concurrentie tussen aanbieders van sportaccommodaties, bijvoorbeeld door meer diversiteit in het aanbod zodat er voor consumenten iets te kiezen valt.



## 1 Aanleiding, doel en opzet onderzoek

### 1.1 De wet markt en overheid

Op 1 juli 2012 is de Wet MenO<sup>1</sup> in werking getreden. Deze wet bevat 4 gedragsregels waaraan overheden<sup>2</sup> zich moeten houden als zij ervoor kiezen om zelf, of via overheidsbedrijven, economische activiteiten<sup>3</sup> te verrichten. Het kan voorkomen dat overheden oneerlijk concurreren als zij actief zijn op de markt, bijvoorbeeld doordat zij goederen en diensten onder de kostprijs aanbieden. De Wet MenO heeft als doel deze oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen gelijke concurrentie verhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. Hiervoor bevat de wet de volgende gedragsregels:

#### 1. *Integrale kostendoorberekening*

Overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.

#### 2. *Bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven*

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven<sup>4</sup> niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.

#### 3. *Gegevensgebruik*

Overheden mogen de gegevens waarover ze beschikken alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over deze gegevens kunnen beschikken.

#### 4. *Functiescheiding*

Op het moment dat een overheid bij bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en economische activiteiten van die organisatie.

Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op de gedragsregels.

---

<sup>1</sup> Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter uitvoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of hiermee zijn verbonden, Stb. 2011, nr. 162.

<sup>2</sup> Onder overheden wordt verstaan: het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (a-organen).

<sup>3</sup> Onder een economische activiteit wordt verstaan: het aanbieden van goederen en diensten op een markt.

<sup>4</sup> Er is sprake van een overheidsbedrijf indien een overheidsorganisatie beleidsbepalende invloed heeft op een privaatrechtelijke onderneming of indien een overheidsorganisatie deelneemt in een personenvennootschap.



### *Overgangperiode*

Voor bestaande economische activiteiten geldt een overgangperiode van twee jaar.<sup>5</sup> Het is de bedoeling dat overheden deze periode gebruiken om hun activiteiten in lijn te brengen met de gedragsregels. Voor nieuwe economische activiteiten, die zijn gestart op of na 1 juli 2012, is geen overgangperiode van toepassing. Overheden moeten bij de uitvoering van deze activiteiten direct aan de Wet MenO voldoen.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) houdt toezicht op de naleving van de gedragsregels door overheden.

## **1.2 Aanleiding en doel onderzoek**

ACM heeft besloten in 2013 onderzoek te doen naar de uitvoering van één specifieke economische activiteit, te weten de exploitatie van sportaccommodaties door gemeenten. De reden dat ACM voor deze activiteit heeft gekozen, is omdat uit de nulmeting<sup>6</sup> naar voren is gekomen dat het exploiteren van sportaccommodaties een veelvoorkomende economische activiteit is. Bovendien zijn bij ACM verschillende signalen binnengekomen over oneerlijke concurrentie door gemeenten bij de exploitatie van sportaccommodaties.

Bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties zijn twee gedragsregels van de Wet MenO van toepassing, 'integrale kostendoorberekening' en 'bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven'. De gedragsregel 'integrale kostendoorberekening' geldt op het moment dat een gemeente zelf sportaccommodaties exploiteert. Het bevoordelingsverbod is van toepassing indien een gemeente de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties laat uitvoeren door een overheidsbedrijf. De overige gedragsregels van de Wet MenO zijn bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties niet aan de orde. In de meeste gevallen zullen gemeenten de gedragsregels nog niet hoeven na te leven omdat het gaat om activiteiten die reeds voor 1 juli 2012 werden verricht. Dit gaat veranderen per 1 juli 2014, wanneer de overgangperiode eindigt.

Om te bepalen of gemeenten per 1 juli 2014 aan de gedragsregels zullen voldoen, heeft ACM onderzocht of gemeenten op dit moment kostendekkende tarieven hanteren bij de exploitatie van sportaccommodaties en of het risico bestaat op bevoordeling van overheidsbedrijven. ACM zal de kennis en ervaring die zij heeft opgedaan met het onderzoek gebruiken om gericht voorlichting te geven aan overheden. ACM wil hiermee een bijdrage leveren aan de implementatie van de gedragsregels door overheden en een juiste toepassing van deze regels.

---

<sup>5</sup> Voor de gedragsregel functiescheiding geldt een overgangperiode van 1 jaar, in plaats van 2 jaar.

<sup>6</sup> De nulmeting is eind 2012 in opdracht van ACM uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de naleving van de gedragsregels uit de Wet MenO door overheden en de ernst en omvang van de MenO problematiek. De resultaten van de nulmeting zijn in mei 2013 gepubliceerd.



### 1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek naar de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties bestaat uit een aantal stappen. Allereerst is bij een selectie van 35 gemeenten onderzocht wie de exploitatie van sportaccommodaties uitvoert: de gemeente zelf, een overheidsbedrijf of een private partij. In bijlage 2 is beschreven hoe ACM gekomen is tot een selectie van deze 35 gemeenten. Vervolgens is onderzocht of gemeenten op dit moment kostendekkende tarieven hanteren of dat het risico bestaat op bevoordeling van overheidsbedrijven die gemeentelijke sportaccommodaties exploiteren. Tenslotte is ACM nagegaan of gemeenten hebben vastgesteld dat de exploitatie plaatsvindt in het algemeen belang. Als een gemeenteraad vaststelt dat een activiteit wordt uitgevoerd in het algemeen belang zijn de gedragsregels van de Wet MenO namelijk niet van toepassing.<sup>7</sup>

De bevindingen van ACM zijn gebaseerd op informatie uit openbare bronnen (websites gemeenten, uittreksels KvK etc.) en informatie die door gemeenten aan ACM is verstrekt. Aan 35 gemeenten zijn per e-mail dan wel telefonisch vragen gesteld over de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. Deze gemeenten hebben antwoord gegeven op de vragen, waarbij in sommige gevallen aanvullende informatie is toegezonden. In het kader van het onderzoek heeft geen verificatie van de juistheid van de informatie plaatsgevonden, maar gelet op de inhoud van de verstrekte informatie is er geen reden om aan de juistheid van de informatie te twijfelen.

In het kader van het onderzoek naar de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties is tevens informatie verzameld over het soort accommodaties dat door gemeenten wordt geëxploiteerd, het type gebruikers, de tariefsoorten die worden gehanteerd alsmede van de andere spelers op de markt. Dit heeft geleid tot een beeld van de markt voor de exploitatie van sportaccommodaties als beschreven in hoofdstuk 2.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de markt voor exploitatie van sportaccommodaties, waarna in hoofdstuk 3 het onderzoek van ACM en de resultaten daarvan zijn weergegeven. Tenslotte is in hoofdstuk 4 beschreven wat de conclusies zijn van ACM ten aanzien van de vraag of gemeenten per 1 juli 2014 zullen voldoen aan de gedragsregels van de Wet MenO bij de exploitatie van sportaccommodaties, gevolgd door aanbevelingen.

---

<sup>7</sup> In artikel 25h lid 5 Mededingingswet is bepaald dat hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (wet MenO) niet van toepassing is op economische activiteiten en op een bevoordeling als bedoeld in artikel 25j Mededingingswet, die plaatsvinden respectievelijk plaatsvindt in het algemeen belang. Voorwaarde is dat de vaststelling dat economische activiteiten en bevoordelingen in het algemeen belang plaatsvinden, geschiedt voor provincies 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 door de minister wie het aangaat (25h lid 6 Mw).



## 2 Markt voor exploitatie sportaccommodaties

### 2.1 Omschrijving markt voor de exploitatie van sportaccommodaties

In Nederland wordt op vele manieren en in diverse verbanden gesport. Veel vormen van sport zijn niet mogelijk zonder goede sportvoorzieningen, zoals sportzalen en -velden. Uit de nulmeting en eerder uitgebrachte rapporten<sup>8</sup> komt naar voren dat gemeenten voorzien in deze behoefte door, al dan niet samen met private aanbieders, sportaccommodaties te exploiteren. Onder het exploiteren van sportaccommodaties wordt verstaan: het tegen betaling ter beschikking stellen van accommodaties aan derden, zoals sportverenigingen en scholen, ten behoeve van sportbeoefening. Als sportaccommodaties worden geëxploiteerd door een gemeente of overheidsbedrijf spreekt men van gemeentelijke sportaccommodaties. In de nulmeting is door 71% van de gemeenten aangegeven dat hun gemeente actief is op dit terrein. De scan die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd bij 70 gemeenten, laat zien dat dit percentage in de praktijk hoger ligt. Alle onderzochte gemeenten exploiteren zelf, of via een overheidsbedrijf dan wel private onderneming, sportaccommodaties.

#### *Economische activiteit*

De gedragsregels van de Wet MenO gelden zoals gezegd voor overheden die economische activiteiten verrichten. Onder een economische activiteit wordt verstaan: het aanbieden van goederen en diensten op een markt. Gemeenten zien het exploiteren van sportaccommodaties van oudsher als hun taak. Het oorspronkelijke doel daarbij was het op peil en beschikbaar houden van accommodaties. Tegenwoordig zetten gemeenten de exploitatie van sportaccommodaties ook in voor het realiseren van sociaal maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van de gezondheid van burgers en van participatie aan de samenleving. Het feit dat met de activiteit (mede) een maatschappelijk doel wordt nagestreefd, doet niet af aan het economische karakter van de activiteit. Gemeenten bieden producten en diensten aan op een markt, de markt voor exploitatie van sportaccommodaties. Op deze markt kunnen private partijen toetreden, hetgeen in de praktijk ook gebeurt.

Een quick scan bij 10 gemeenten wijst uit dat naast gemeentelijke sportaccommodaties ook diverse sportaccommodaties worden geëxploiteerd door private partijen. Het gaat onder meer om sportscholen als Fit for Free en Basic Fit, sportscholen waar vechtsporten als karate en judo worden beoefend, maar bijvoorbeeld ook om yogastudio's. In grote gemeenten zijn over het algemeen meer private partijen actief dan in kleinere gemeenten. Het komt voor dat in zeer kleine gemeenten geen sportaccommodaties worden geëxploiteerd door private partijen.

---

<sup>8</sup> 'Handreiking gemeentelijk tarieven- en subsidiebeleid in de sport', 2003, VNG, 'Een veld voor de helft: over sociale tarieven en subsidies', maart 2011, W.J.H. Mulier Instituut, 'Tariefstelling van gemeentelijke sportaccommodaties en de invloed van bezuinigingen', 4 juni 2012, Vereniging Sport en Gemeenten.



### *Gelijk speelveld*

Omdat sprake is van een economische activiteit, is de Wet MenO van toepassing bij de exploitatie van sportaccommodaties. Het gaat daarbij om de gedragsregels: 'integrale kostendoorberekening' en 'bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven'. Zoals in hoofdstuk 1 reeds naar voren is gebracht, beoogt de Wet MenO oneerlijke concurrentie te voorkomen en een gelijk speelveld te creëren tussen overheden en private ondernemingen. Dit gelijke speelveld wordt verstoord als gemeenten onder de kostprijs sportaccommodaties gaan exploiteren. Dit leidt ertoe dat private partijen niet kunnen of willen toetreden tot de markt voor exploitatie van sportaccommodaties. Dat dit in de praktijk als probleem wordt ervaren, blijkt onder meer uit signalen die ACM hierover heeft ontvangen van private aanbieders.

#### Voorbeeld 1.

In 2013 is bij ACM een signaal ingediend door een exploitant van een gymzaal. Deze exploitant klaagt over de tarieven die zijn gemeente hanteert voor de verhuur van binnensportaccommodaties aan verenigingen. Deze tarieven zijn niet kostendeckend en dusdanig laag dat sprake is van oneerlijke concurrentie. Het is voor de exploitant van de gymzaal onmogelijk soortgelijke tarieven te hanteren.

#### Voorbeeld 2.

Bij ACM is een signaal ingediend door een eigenaar van een squashcentrum. Deze eigenaar ondervindt oneerlijke concurrentie van een gemeente omdat deze gemeente de squashbanen tegen lage prijzen verhuurt aan derden.

9/20

## **2.2 Exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties**

Uit diverse rapporten en informatie van gemeenten blijkt dat er grote diversiteit is in soorten gemeentelijke sportaccommodaties. In de regel maken gemeenten onderscheid in verschillende typen binnensportaccommodaties, zoals gymzalen, sportzalen en sporthallen, en typen buitensportaccommodaties, zoals sportvelden en sportbanen.<sup>9</sup> Ook zwembaden zijn aan te merken als sportaccommodatie. Gemeenten zien dit over het algemeen als aparte categorie. Binnen de verschillende typen accommodaties maken gemeenten onderscheid in het gebruik van een accommodatie, zoals het gebruik op incidentele of structurele basis, het gebruik van een halve of hele sporthal of het tijdstip waarop gesport wordt (piek- en daluren). Daarnaast vindt er differentiatie plaats naar typen gebruikers van sportaccommodaties, zoals scholen en diverse soorten sportverenigingen. Naast de verenigingen zijn er sporters die op individuele basis gebruik maken van sportaccommodaties alsook derden die sportaccommodaties gebruiken voor andere doeleinden (commercieel en niet-commercieel). Een voorbeeld hiervan zijn muziekverenigingen

---

<sup>9</sup> 'Handreiking gemeentelijk tarieven- en subsidiebeleid in de sport, VNG', augustus 2003, p.17, 'Een veld voor de helft: over sociale tarieven en subsidies', W.J. H. Mulier Instituut, maart 2011, hfst. 3



Het onderscheid naar soort gebruik en typen gebruikers is terug te zien in de verschillende tarieven die gemeenten en overheidsbedrijven hanteren voor de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. Hieronder treft u enkele voorbeelden van tariefdifferentiatie bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties.

#### Gemeente Almere

|                                                                       |                |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------|
| Binnensportaccommodatie:<br>Gymnastieklokaal, buiten<br>schoolverband |                |
| Verenigingstarief                                                     | €13,40 per uur |
| Commercieel tarief                                                    | €24,10 per uur |

#### Gemeente Almelo

|                         |                  |
|-------------------------|------------------|
| Zwembad                 |                  |
| Training                | € 39,90 per uur  |
| Wedstrijd en toernooien | € 93,-- per uur  |
| Incidenteel             | € 57,30 per uur  |
| Overige gebruikers      | € 123,10 per uur |

#### Gemeente Heerlen

| Sporthal In de Biessen | Vaste gebruikers* | Particulieren |
|------------------------|-------------------|---------------|
| Hele hal               | € 28,75           | €35,45        |
| Een derde hal          | € 12,85           | €15,90        |
| Twee derde hal         | € 25,75           | €31,85        |

\*Met vaste gebruikers wordt bedoeld: scholen, verenigingen en stichtingen

Bovengenoemde praktijkvoorbeelden laten zien dat gemeenten onder andere onderscheid maken in commerciële en niet-commerciële tarieven en in tarieven voor incidenteel en structureel gebruik. Uit de beschikbare tariefinformatie van gemeenten kan niet worden herleid hoe deze tarieven zijn opgebouwd. Uit eerder gepubliceerde rapporten over het sport- en accommodatiebeleid van gemeenten<sup>10</sup> wordt duidelijk dat er verschillende soorten tariefstelsels worden onderscheiden, zoals tarifiering op basis van historische ontwikkelingen, op basis van een dekkingspercentage van de kostprijs alsook op grond van gebruiksmogelijkheden en functionaliteit. Daarnaast stellen sommige gemeenten ook tarieven vast op basis van regionale afstemming. Uit deze rapporten volgt ook dat een historisch gegroeid tariefstelsel, waarbij jaarlijks een indexering plaatsvindt, het meeste voorkomt.

<sup>10</sup> Handreiking gemeentelijk tarieven- en subsidiebeleid in de sport', 2003, VNG, 'Een veld voor de helft: over sociale tarieven en subsidies', maart 2011, W.J.H. Mulier Instituut, 'Tariefstelling van gemeentelijke sportaccommodaties en de invloed van bezuinigingen', 4 juni 2012, Vereniging Sport en Gemeenten.



### 3 Onderzoeksresultaten

In het kader van het onderzoek zijn aan 35 gemeenten de volgende vragen gesteld:

1. *Wie exploiteert de sportaccommodaties?*

Er zijn drie manieren om een gemeentelijke sportaccommodatie te exploiteren. De gemeente kan de exploitatie zelf uitvoeren, de exploitatie kan ook worden uitgevoerd door een overheidsbedrijf of door een private onderneming.

2. *Indien de gemeente zelf de exploitatie uitvoert: worden de integrale kosten doorberekend in de tarieven?*

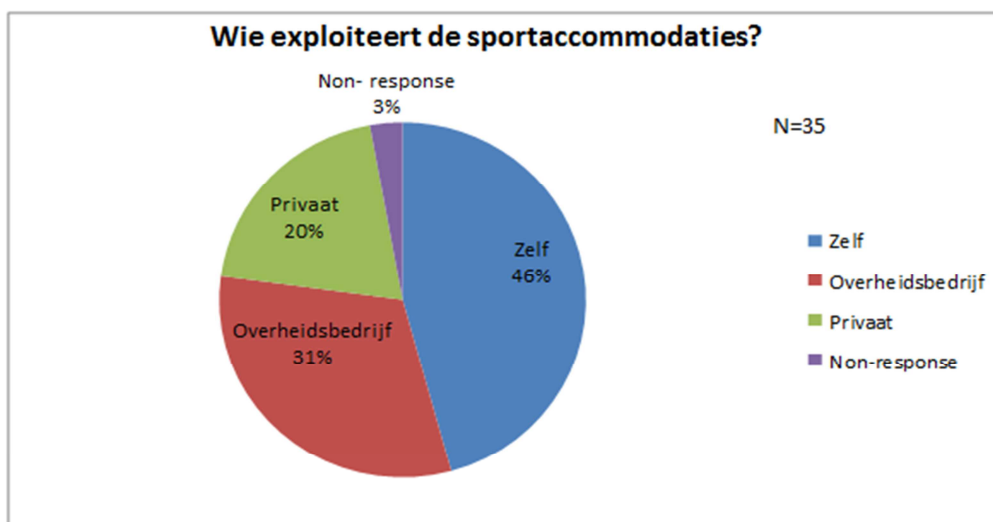
3. *Indien een overheidsbedrijf de exploitatie uitvoert: Wat is de relatie tussen de gemeente en het overheidsbedrijf?*

4. *Vindt de exploitatie van sportaccommodaties naar het oordeel van de gemeente plaats in het algemeen belang? Zo ja, is dit algemeen belang bij besluit van de gemeenteraad vastgesteld?*

De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op de antwoorden die door gemeenten zijn gegeven op bovengenoemde vragen, aangevuld met toegezonden en openbare informatie over onder andere de sporttarieven die worden gehanteerd en de relatie tussen gemeenten en overheidsbedrijven.

#### 3.1 Resultaten - wie exploiteert de sportaccommodaties?

Bij het onderzoek naar de 35 gemeenten is allereerst gekeken wie de exploitatie van de gemeentelijke sportaccommodaties verzorgt. De resultaten zijn als volgt:



Figuur 1 - Wie exploiteert de sportaccommodaties?

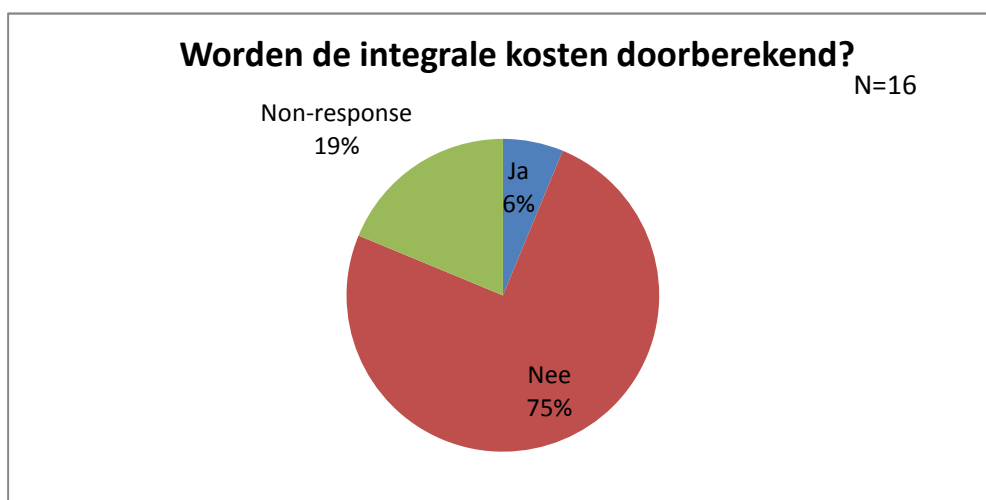


Van de 35 gemeenten exploiteren 16 gemeenten (46%) de sportaccommodaties zelf. Bij 19 gemeenten (54%) wordt de exploitatie van sportaccommodaties door een ander dan de gemeente zelf uitgevoerd. Van de 19 gemeenten die de exploitatie niet zelf uitvoeren, is onderzocht of sprake is van een overheidsbedrijf. Dit is het geval indien de exploitatie wordt uitgevoerd door een privaatrechtelijke onderneming waarin een gemeente beleidsbepalende invloed heeft.<sup>11</sup> De resultaten van het onderzoek naar deze 19 gemeenten zijn als volgt:

- 11 gemeenten (31%) hebben de exploitatie van sportaccommodaties uitbesteed aan een overheidsbedrijf. Gemeenten hebben in deze gevallen beleidsbepalende invloed op de desbetreffende ondernemingen doordat zij het merendeel van de aandelen (51% tot 100%) in hun bezit hebben, zij de leden van de Raad van Bestuur benoemen of omdat sprake is van bindende voordracht van tenminste 2 leden van de Raad van Bestuur van de organisatie.
- 7 gemeenten (20%) vallen onder de categorie “privaat”. Dit betekent dat bij de exploitatie door een andere partij dan de gemeente géén sprake is van een overheidsbedrijf;
- 1 gemeente (3%) heeft geen antwoord gegeven op de vraag wie de sportaccommodaties exploiteert terwijl wel duidelijk is dat de exploitatie niet door de gemeente wordt uitgevoerd.

### 3.2 Resultaten - doorberekenen integrale kosten

Uit paragraaf 3.1 is gebleken dat 16 van de 35 gemeenten hun sportaccommodaties zelf exploiteren. Onderzocht is of deze 16 gemeenten de integrale kosten doorberekenen in de tarieven die zij hanteren voor het gebruik van de sportaccommodaties. De resultaten zijn als volgt:



Figuur 2 - Worden de integrale kosten doorberekend?

<sup>11</sup> Artikel 25g Mededingingswet



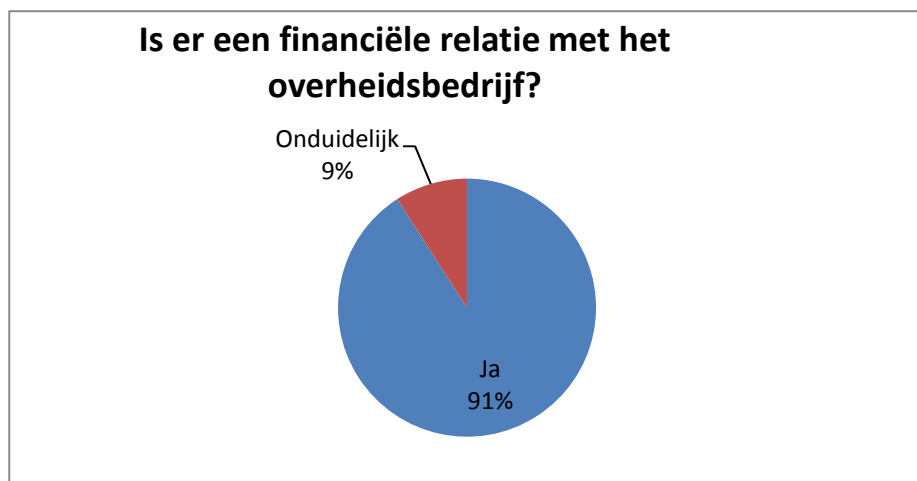
Het merendeel van de onderzochte gemeenten, namelijk 12 van de 16 gemeenten (75%), berekent de integrale kosten niet door in de tarieven. 3 gemeenten (19%) hebben geen of geen duidelijk antwoord gegeven op de gestelde vragen. Slechts 1 gemeente heeft aangegeven de integrale kosten wel door te berekenen.

Voor het niet doorberekenen van de integrale kosten zijn verschillende redenen genoemd. Gemeenten hebben onder meer kenbaar gemaakt dat hun tarieven gebaseerd zijn op historische prijzen, waarbij er jaarlijks een indexering plaatsvindt. Deze tarieven zijn niet kostendekkend. Andere gemeenten hebben aangegeven tarieven onder de kostprijs te hanteren ter bevordering van de volksgezondheid en maatschappelijke participatie. Door 1 gemeente is aangegeven dat zij de integrale kosten niet doorberekent, maar dat het de bedoeling is om in het kader van bezuinigingen de kostprijs te gaan doorberekenen of deze te benaderen. Tenslotte is door 1 gemeente kenbaar gemaakt dat de kostprijs alleen wordt doorberekend voor de exploitatie van nieuwe accommodaties omdat de gemeente geen geld heeft om deze accommodaties te subsidiëren.

### 3.3 Resultaten - risico op bevoordeling

Om te beoordelen of het risico op bevoordeling van overheidsbedrijven zich voordoet bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties, is gekeken naar de relatie tussen gemeenten en de overheidsbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. Bepaald is of sprake is van een financiële relatie tussen de gemeenten en de overheidsbedrijven die de gemeentelijke sportaccommodaties exploiteren. Onder financiële relatie wordt verstaan: het verstrekken van een financiële bijdrage of van middelen door de gemeente aan het overheidsbedrijf ten behoeve van de exploitatie van sportaccommodaties. Dit kan zijn in de vorm van een subsidie of exploitatiebijdrage, maar ook door het – al dan niet tegen een vergoeding - beschikbaar stellen van sportaccommodaties. Deze financiële stromen kunnen leiden tot bevoordeling als het gaat om bijdragen die niet of niet onder dezelfde voorwaarden beschikbaar zijn voor private ondernemers.

Om vast te stellen of er een financiële relatie bestaat tussen gemeenten en overheidsbedrijven ten behoeve van de exploitatie van sportaccommodaties is onderzoek gedaan onder 11 gemeenten. In paragraaf 3.1 is immers geconstateerd dat 11 van de 35 onderzochte gemeenten de exploitatie van sportaccommodaties door een overheidsbedrijf laten uitvoeren. Bij deze 11 gemeenten is bepaald of sprake is van financiële stromen tussen gemeente en het overheidsbedrijf, die mogelijk leiden tot op geld waardeerbare voordelen. De resultaten van het onderzoek zijn als volgt:



Figuur 3 - Is er een financiële relatie met het overheidsbedrijf?

Bij 10 gemeenten (91%) is sprake van een financiële relatie tussen de gemeente en het overheidsbedrijf. Bij 4 van de 10 gemeenten is deze informatie verkregen via beschikbare beleidsstukken. Bij 6 van de 10 gemeenten is dit in een telefoongesprek kenbaar gemaakt. Van deze 10 gemeenten verkrijgen 6 overheidsbedrijven een subsidie van de gemeente, 1 gemeente verstrekt een bijdrage aan het overheidsbedrijf op basis van een dienstverleningsovereenkomst die is gesloten, 2 gemeenten verstrekken een exploitatiebijdrage aan het overheidsbedrijf en 1 gemeente heeft een overeenkomst gesloten met de exploitant, op basis van gesloten beurzen.

Bij 4 van deze gemeenten is bekend welk bedrag aan subsidie is verleend, respectievelijk aan exploitatiebijdrage is verstrekt. Deze bedragen variëren tussen de 100.000 en 12 miljoen Euro. Bij 1 gemeente (9%) is het bestaan van een financiële relatie niet duidelijk geworden uit het telefoongesprek noch uit de beleidsstukken.

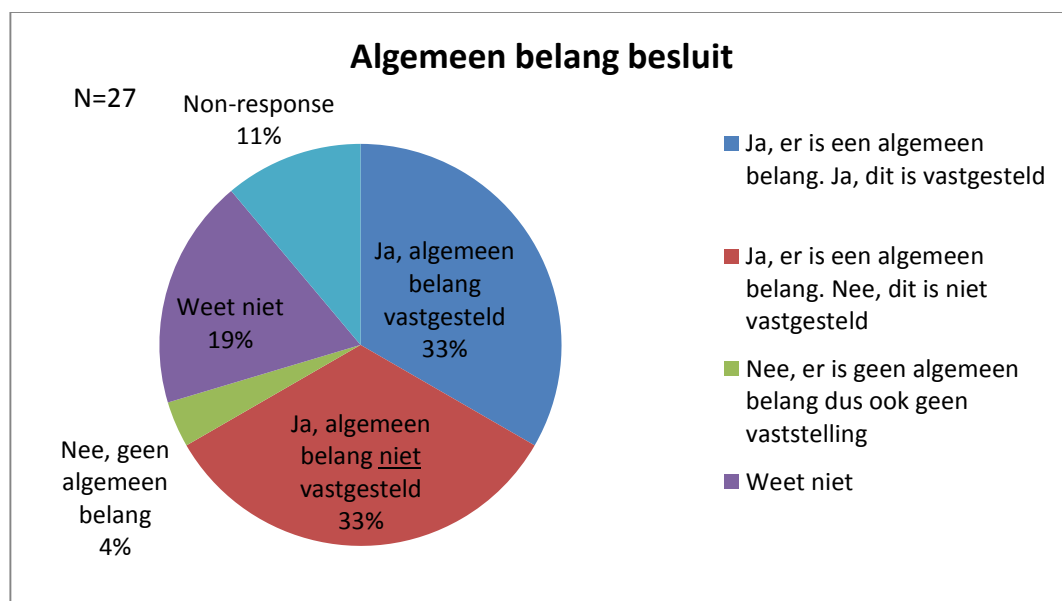
### 3.4 Resultaten - algemeen belang besluit

Voor de vraag of de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties – naar het oordeel van gemeenten - plaatsvindt in het algemeen belang, is gekeken naar de gemeenten die zelf de exploitatie uitvoeren en de gemeenten waarbij een overheidsbedrijf de exploitatie van sportaccommodaties verricht. Zoals uit paragraaf 3.1 blijkt, zijn er 16 gemeenten die zelf de sportaccommodaties exploiteren. Bij 11 gemeenten wordt de exploitatie door een overheidsbedrijf uitgevoerd. Voor het onderzoek naar het algemeen belang is er dus onderzoek



gedaan onder 27 gemeenten.<sup>12</sup>

Bij de 27 gemeenten die zelf de exploitatie uitvoeren of dit laten doen door een overheidsbedrijf is navraag gedaan naar de algemeen belang vaststelling. De resultaten zijn als volgt:



15/20

**Figuur 4 - Algemeen belang besluit**

Uit bovenstaand figuur blijkt dat 9 gemeenten (33%) hebben aangegeven dat de exploitatie van sportaccommodaties geschiedt in het algemeen belang, hetgeen ook bij besluit is vastgesteld. In totaal hebben 9 gemeenten (33%) kenbaar gemaakt in het algemeen belang te handelen maar dit is niet als zodanig vastgesteld. Door 1 gemeente (4%) is kenbaar gemaakt dat de exploitatie van sportaccommodaties niet plaatsvindt in het algemeen belang en dit is dus ook niet bij besluit vastgesteld. Van 5 gemeenten (19%) werd duidelijk dat zij niet of niet volledig bekend waren met de algemeen belang uitzondering van de Wet MenO. Deze gemeenten vallen in de categorie "Weet niet". Bij 3 gemeenten (11%) is sprake van non-response.

<sup>12</sup> Dit aantal is een optelsom van de gemeenten die zelf de exploitatie verrichten (16) en de gemeenten die dat laten doen door een overheidsbedrijf (11).



## 4 Conclusies en aanbevelingen

Het merendeel van de gemeenten die zelf sportaccommodaties exploiteren – in ieder geval 75% - geeft zelf aan de integrale kosten niet door te berekenen in de tarieven die zij hanteren voor het gebruik van de sportaccommodaties. Deze gemeenten kiezen ervoor om een gedeelte van de kosten die verbonden zijn aan de exploitatie van sportaccommodaties voor eigen rekening te nemen om lagere tarieven te kunnen hanteren.

Bij de gemeenten die de exploitatie laten uitvoeren door een overheidsbedrijf is in vrijwel alle gevallen sprake van een financiële relatie tussen de gemeente en het overheidsbedrijf. Het gaat daarbij om een financiële bijdrage die wordt verstrekt aan een overheidsbedrijf in de vorm van subsidie of een exploitatiebijdrage, of het - al dan niet tegen vergoeding - beschikbaar stellen van sportaccommodaties.

Het onderzoek wijst uit dat de handelswijze van de gemeenten bij de exploitatie van sportaccommodaties in de meeste gevallen mogelijk nog niet in overeenstemming is met de gedragsregels uit de Wet MenO, omdat enerzijds geen kostendekkende tarieven worden gehanteerd en anderzijds financiële voordelen worden toegekend aan overheidsbedrijven. Door diverse gemeenten is kenbaar gemaakt dat zij de integrale kosten niet doorberekenen in hun tarieven vanwege maatschappelijke doelen die met de exploitatie van sportaccommodaties worden nagestreefd. Om diezelfde reden worden subsidies en/of exploitatiebijdragen verstrekt aan overheidsbedrijven. Het algemeen belang van de exploitatie van sportaccommodaties is echter maar in een beperkt aantal gevallen bij besluit van de gemeenteraad vastgesteld. Zolang er echter geen algemeen belang besluit is genomen zijn de gedragsregels onverkort van toepassing.

### *Aanbevelingen ACM*

ACM roept gemeenten op om voor het verstrijken van de overgangstermijn na te gaan of hun handelswijze bij de exploitatie van sportaccommodaties in overeenstemming is met de gedragsregels uit de Wet MenO. Indien het vanuit maatschappelijk oogpunt niet mogelijk is om de gedragsregels na te leven - bijvoorbeeld omdat er sprake is van marktfalen - dan dienen gemeenten met een formeel besluit door de gemeenteraad te laten vaststellen dat de exploitatie plaatsvindt in het algemeen belang. Daarbij is van belang dat gemeenten een zorgvuldige afweging maken van de belangen van gebruikers van sportaccommodaties enerzijds en van de belangen van ondernemers anderzijds.

Dit is ook in het belang van consumenten die gebaat zijn bij een eerlijk speelveld tussen publieke en private aanbieders, omdat consumenten kunnen profiteren van concurrentie tussen aanbieders van sportaccommodaties, bijvoorbeeld door meer diversiteit in het aanbod zodat er voor consumenten iets te kiezen valt.



## Bijlage 1 – Toelichting gedragsregels Wet Markt en Overheid

De Wet MenO bevat 4 gedragsregels:

### 1. *Integrale kostendoorberekening*

Deze gedragsregel houdt in dat overheden bij het verrichten van economische activiteiten ten minste de integrale kosten moeten doorberekenen aan afnemers.<sup>13</sup>

Een overheidsorganisatie heeft de mogelijkheid om bij het verrichten van haar economische activiteiten gebruik te maken van haar publieke middelen en kan daardoor goederen of diensten aanbieden tegen een lagere prijs dan de kostprijs. Dit kan leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private ondernemers. Om oneerlijke concurrentie te voorkomen, moeten overheden voor hun economische activiteiten ten minste de integrale kosten in rekening brengen.

### 2. Bevoordelingsverbod van overheidsbedrijven

Deze gedragsregel houdt in dat overheden hun eigen overheidsbedrijven niet mogen bevoordelen boven concurrerende bedrijven.<sup>14</sup>

Een overheidsorganisatie kan economische activiteiten laten uitvoeren door een overheidsbedrijf.<sup>15</sup> Als de overheid voordelen verschaft aan haar overheidsbedrijf die andere ondernemingen niet (kunnen) krijgen, is er sprake van concurrentievervalsing. Derhalve geldt op grond van de Wet MenO, behalve in enkele uitzonderingen, voor overheden het verbod om overheidsbedrijven te bevoordelen ten opzichte van andere, private ondernemingen. In de Wet MenO en het Besluit Markt en Overheid<sup>16</sup> staan de kaders voor het bevoordelingsverbod voor overheden. De uitgangspunten staan hieronder genoemd:

- Een bestuursorgaan mag een overheidsbedrijf niet bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt.
- Evenmin mag een bestuursorgaan een overheidsbedrijf anderszins voordelen toekennen dan die in het normale handelsverkeer gebruikelijk zijn.

---

<sup>13</sup> Artikel 25i Mededingingswet en het Besluit Markt en Overheid (Besluit van 6 juni 2012, houdende regels voor overheden over de doorberekening van kosten en de toepassing van het bevoordelingsverbod, Stb. 2012-255)

<sup>14</sup> Artikel 25j Mededingingswet en het Besluit Markt en Overheid.

<sup>15</sup> Een overheidsbedrijf kan een onderneming zijn met een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, waarin de overheidsorganisatie, al dan niet samen met één of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is om het beleid te bepalen. Een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijk persoon deelneemt, kan ook als overheidsbedrijf worden aangemerkt indien de overheidsorganisatie deelneemt in die personenvennootschap.

<sup>16</sup> Besluit van 6 juni 2012, houdende regels voor overheden over de doorberekening van kosten en de toepassing van het bevoordelingsverbod, Stb. 2012-255



- Als bevoordeling wordt in ieder geval ook aangemerkt:
  - het toestaan van het gebruik door het overheidsbedrijf van de naam en het beeldmerk van de publiekrechtelijke rechtspersoon van het bestuursorgaan waardoor verwarring kan ontstaan bij het publiek over de herkomst van goederen en diensten.
  - het leveren van goederen aan, het verrichten van diensten voor en het ter beschikking stellen van middelen aan het overheidsbedrijf tegen een vergoeding die lager is dan de integrale kosten.
- Het bevoordelingsverbod is niet van toepassing:
  - Indien de bevoordeling verband houdt met activiteiten ter uitoefening van een bijzonder recht of uitsluitend recht<sup>17</sup> en er reeds voorschriften gelden over de voor de desbetreffende activiteiten in rekening te brengen prijzen.
  - indien naar het oordeel van het bestuursorgaan de bevoordeling kan worden aangemerkt als een steunmaatregel die voldoet aan de criteria van artikel 87, eerste lid, van het Verdrag.
  - op economische activiteiten die worden verricht door een onderneming die belast is met de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening, voor zover op deze activiteiten artikel 5 van die wet van toepassing is.
- Als bevoordeling wordt aangemerkt de toekenning van een subsidie waarvoor ondernemingen die geen deel uitmaken van een publiekrechtelijk rechtspersoon, niet in aanmerking komen.

### 3. Gegevensgebruik

Deze gedragsregel houdt in dat overheden gegevens waarover ze beschikken alleen mogen hergebruiken voor andere economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over deze gegevens kunnen beschikken.<sup>18</sup>

Een overheidsorganisatie kan beschikken over gegevens die zij heeft verkregen bij de uitoefening van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Met deze gegevens kan een overheidsorganisatie economische activiteiten gaan verrichten, bijvoorbeeld door deze in verrijkte vorm aan te bieden. Als deze informatie niet ook gebruikt zou kunnen worden door private ondernemingen levert dit een oneigenlijk concurrentievoordeel op voor de overheidsorganisatie. Een overheidsorganisatie mag derhalve gegevens alleen gebruiken voor andere doeleinden dan ter uitvoering van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, indien deze ook aan derden onder dezelfde voorwaarden beschikbaar gesteld kunnen worden.

---

<sup>17</sup> in de zin van artikel 25a, onder c, Mededingingswet respectievelijk artikel 25a, onder b Mededingingswet

<sup>18</sup> Artikel 25k Mededingingswet



#### 4. *Functiescheiding*

Deze gedragsregel houdt in dat op het moment dat een overheid bij bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en de economische activiteit zelf uitvoert, niet dezelfde personen betrokken mogen zijn bij de bestuurlijke en economische activiteiten van deze overheid.<sup>19</sup>

Indien een overheidsorganisatie een bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent ten aanzien van economische activiteiten die zij zelf ook verricht, kan de schijn van belangenverstrengeling en het risico van concurrentievervalsing ontstaan. Om die reden moet worden voorkomen dat dezelfde personen betrokken kunnen zijn bij zowel de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheid als het verrichten van economische activiteiten. De gedragsregel functiescheiding verplicht hiertoe.

##### *Algemeen belang besluit*

In artikel 25h lid 5 van de Mededingingswet is een uitzondering opgenomen op de Wet MenO voor economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. Indien een overheidsorganisatie de mening is toegedaan dat er sprake is van een verrichten van een economische activiteit, dan dient dit vastgesteld te worden door het bevoegde orgaan.<sup>20</sup>

Voor de algemeen belang uitzondering geldt dat de wet MenO slechts één formeel vereiste bevat, namelijk de voorwaarde dat de besluitvorming op het juiste niveau moet plaatsvinden (artikel 25h lid 6 van de Mededingingswet). Een uitvoerige toelichting op de algemeen belang uitzondering is terug te vinden in de Handreiking Wet Markt en Overheid.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Artikel 25l Mededingingswet.

<sup>20</sup> Voor de gemeente is dit de gemeenteraad, voor de waterschappen het algemeen bestuur en voor zelfstandige bestuursorganen de minister.

<sup>21</sup> Handreiking Wet Markt en Overheid, Ministerie van Economische Zaken 2012, p. 24-28.



## Bijlage 2 – Nadere toelichting opzet onderzoek 35 gemeenten

Voor het onderzoek naar de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties is at random een selectie gemaakt van 70 gemeenten. Om een compleet beeld te krijgen van de markt voor de exploitatie van (gemeentelijke) sportaccommodaties is bij deze selectie gelet op een goede verdeling van gemeenten qua omvang: groot, middelgroot en klein. Er zijn in totaal 15 grote, 25 middelgrote en 30 kleine gemeenten geselecteerd.<sup>22</sup> Van deze gemeenten zijn enkele gegevens verzameld, zoals:

- Exploiteert de gemeente sportaccommodaties?
- Zijn de tarieven bij de verhuur van de sportaccommodaties beschikbaar?
- Zijn er beleidsdocumenten inzake de tarieven en/of de accommodatie beschikbaar?

Van deze 70 gemeenten is uiteindelijk bij 35 gemeenten nader onderzoek gedaan naar hun handelswijze bij de exploitatie van sportaccommodaties. Bij de selectie van deze 35 gemeenten is gelet op een tweetal punten. Opnieuw is gekeken naar een goede verdeling tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. De selectie van 35 gemeenten bestond uit 10 grote (29%), 13 middelgrote (37%) en 12 kleine (34%) gemeenten.

Bij de selectie van de 35 gemeenten is tevens rekening gehouden met de onderzoeksvragen. Zoals uit het rapport blijkt, is in het kader van het onderzoek naar de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties beoordeeld of gemeenten de integrale kosten doorberekenen en of het risico bestaat op bevoordeling van een overheidsbedrijf. Voor de vraag of integrale kosten worden doorberekend en of het risico op bevoordeling zich voordoet, was het aldus noodzakelijk om gemeenten te selecteren die ofwel zelf sportaccommodaties ofwel dit laten uitvoeren door een overheidsbedrijven.

Voor het maken van de hierboven genoemde selectie van 35 gemeenten is onder meer gebruik gemaakt van reeds beschikbare contacten bij gemeenten. Deze contactgegevens zijn verkregen vanuit de roadshow die ACM in 2012 is uitgevoerd, waarbij ook enkele gemeenten zijn bezocht, en uit de nulmeting. In het kader van het onderzoek is contact opgenomen met deze gemeenten om te vragen of ze bereid waren enkele vragen te beantwoorden over de exploitatie van sportaccommodaties. Afhankelijk van de wensen en de bereikbaarheid van de contactpersonen van de gemeenten, zijn de onderzoeksvragen telefonisch of per e-mailbericht voorgelegd.

Om te beoordelen of mogelijk sprake is van bevoordeling van een overheidsbedrijf, was het van belang om te bepalen of een exploitant aangemerkt kon worden als een overheidsbedrijf. Om dit te kunnen vaststellen zijn bij de Kamers van Koophandel de uittreksels en/of statuten van deze exploitanten geraadpleegd.

---

<sup>22</sup> Onder een grote gemeente wordt verstaan meer dan 95.000 inwoners, een middelgrote gemeente heeft tussen de 35.000 en 95.000 inwoners en een klein gemeente minder dan 35.000 inwoners.