

# SPORT

## EEN PUBLIEKE ZAAK

Een bijdrage aan de discussie  
over de juridische verankering  
van de rijksoverheidsbemoeienis  
op het gebied van de sport

*Een gezond mens  
in een gezonde samenleving*

Liber amicus  
(een boek voor vrienden)

[loekjo@ziggo.nl](mailto:loekjo@ziggo.nl)

Een bijdrage aan de

discussie over

de juridische verankering van de

rijksoverheidsbemoeyenis

op het gebied van

de sport

## *Verantwoording*

Vanaf 1 januari 1979 was ik in dienst van de rijksoverheid en heb mijn afscheid gevierd op 1 april 2006. Dan is het goed om eens om je heen te kijken en af te vragen of jouw bijdrage aan het rijksoverheidsbeleid de toets van de redelijke kritiek kan doorstaan.

In het bedrijfsleven zou die evaluatie zich kunnen beperken tot antwoord op de vraag of door jouw inspanning meer winst is gemaakt dan er voor je salariering is uitgetrokken. Dat zou je kunnen berekenen, met harde cijfers.

In de ambtelijke wereld ligt dat anders, daar geldt een dergelijk hard criterium niet. Daar ligt het criterium eerder bij het feit of je visie en kracht van argumenten er toe heeft geleid dat er beslissingen werden genomen die ten voordele van de samenleving kunnen worden uitgelegd. Maar, ik geef het toe, ook dat is boterzacht. Want wie heeft die argumenten dan gewogen, heeft bepaald dat die konden worden onderschreven, en bepaalde dat die ten voordele van de samenleving kunnen worden uitgelegd? Tenslotte toch de politiek.

Vanuit welk grofmazig perspectief heb ik (onder andere) naar mijn functie gekeken?

Er zijn zo'n 16 miljoen Nederlanders. Stel nu als rekenvoorbeeld dat er jaarlijks € 16 miljoen aan subsidies naar sportactiviteiten zou gaan, € 1 per persoon per jaar. Van die 16 miljoen Nederlanders doen er ongeveer 4 miljoen aan sport. Waarom besluit de rijksoverheid nu om, in plaats van die 4 miljoen leden elk € 4 te laten betalen, van de 12 miljoen mensen die geen lid zijn hun solidariteit te vragen met een bedrag van € 1 per jaar?

Dan moet je voor je advisering aansluiten bij goede argumenten. Waren die er? En zijn die wel voldoende duidelijk bij al die leden van de sportorganisaties en bij de niet-leden, die andere belastingbetalers? Een bewijs van de kracht van argumenten hoef ik hier niet te leveren. Vanaf de oude Grieken, na een hele tijd niets, via De Coubertin, hebben laatstelijk nog Schuyt en Van Bottenburg dat in afdoende mate gedaan. Dat reikt van de individuele gezondheid tot en met de maatschappelijke sociale cohesie! Mij gaat het nu om het vervolg op die argumenten.

Dus geen oude verhalen, zoals over de reis met staatssecretaris drs. Joop van der Reijden in 1983. Daarbij werd in Winnipeg een studiebezoek gebracht aan de Western Canadian Lottery Foundation (De Canadese Toto/Lotto). In ons land werden in die tijd de loterijformulieren nog door vrijwilligers huis aan huis opgehaald of konden bij de sigarenboer worden ingevuld. In Canada ging dat toen al per computer, on line. Het verslag van die studie werd ook aan de sportkoepel NSF overhandigd met de mededeling dat de staatssecretaris de idee van deze on line verwerking zou steunen. Zoals is gebleken heeft deze vorm van het kansspel pas veel later haar intrede gedaan. Een gemiste kans.

En ook niet het verhaal hoe Klaas de Jong (directeur EVD), Robert Elfrink (Heineken) en ik in 1983 het Holland House verzonnen. De bedoeling was om voor alle Nederlanders die tijdens de Olympische Spelen in Los Angeles verbleven een centrale ontmoetingsplaats te creëren. Dat vond, niet toevallig, plaats in het Biltmore Hotel in Los Angeles (1984) waar ook de kandidatuur van Nederland op naam van Amsterdam voor de organisatie van de Olympische Spelen 1992 werd gepresenteerd. De historie van het verloop van het Holland (Heineken) House treft u aan in bijlage 1.

Ook de historie van het topsportbeleid zoals de realisering van het fonds voor de topsporter; het fenomeen van de aanstelling van topsporters bij Defensie, de ontwikkeling van topsport en onderwijs (LOOT-scholen), het bezoek van de rijksoverheidsdelegatie aan topsportevenementen en het topsportevenementen en – accommodatiebeleid, behoort niet tot de verantwoording zoals ik me die hier en nu voorstel.

Ik stel me een verantwoording voor die is gericht op de toekomst. Te bezien of de ervaring zoals opgedaan sinds 1979, kan worden ingezet voor de legitimering van toekomstig rijksoverheidsbeleid op het gebied van de sport. Niet om kritiek te leveren op het bestaande beleid. Maar uitgaand van een eigen analyse van de sportinfrastructuur en van die van de rijksoverheidsbemoediening met het dossier sport.

Loek Jorritsma. Hoorn, 1 april 2006

*Inmiddels op enkele punten aangevuld met recente ontwikkelingen Versie 2016  
Daarbij is de jongste wijziging van de Wet Markt en Overheid (Mededinging) alleen bijlage.*

# Een bijdrage aan de discussie over de juridische verankering van de rijksoverheidsbemoeyenis op het gebied van de sport.

1. Voorwoord	6
2. Inleiding	9
3. Sportorganisaties organiseren sportactiviteiten	12
4. Verantwoorde sportbeoefening, de plaats van sportactiviteiten in het rijksoverheidsbeleid	16
5. Wanneer is een sportieve activiteit een spórtactiviteit en is een accommodatie een spórtaccommodatie?	20
6. Sportieve en economische monopoliepositie van de sportorganisaties, sportieve en economische eigenheid van de sport	24
7. Niet alle sportorganisaties hebben ‘recht’ op dezelfde overheidsbemoeyenis. Olympisch trainingscentrum en staatssteun.	29
8. Horizontale, verticale en onderlinge solidariteit: afdracht van 5 % van álle Tv-rechten in de sport. Integrale solidariteit	32
9. Slot.	34
Bijlagen	

## 1. Voorwoord.

Waarom een bijdrage aan de discussie over de juridische verankering van de rijksoverheidsbemoediging op het gebied van de sport? Hoe is die dan nu geregeld?

Elke sector in **ons land** heeft te maken met wet- en regelgeving. De bouw, huisvesting, scheepvaart, luchtvaart, gezondheidszorg, welzijnswerk, visserij, tuinbouw, verkeer, ja, ook de sport. Niets of niemand staat boven wet- en regelgeving.

En vrijwel zeker worden in al die sectoren onderdelen van wet- en regelgeving als knellend en betuttelend ervaren.

Momenteel is er nationaal de discussie om dergelijke regels terug te dringen. Een van de voorbeelden daarvan is het recente rapport van het ministerie van Financiën *Beleving telt*, waarin wordt voorgesteld een aantal fiscale zaken voor het gehele bedrijfsleven aan te passen.

Voor de sportsector staat ook een zodanige actie op stapel. In reactie op het zgn. *Rapport Atsma* is aan de Tweede Kamer toegezegd om in de loop van 2006 met een visie te komen op de bevindingen in dat rapport. Een van die bevindingen is dat het overweging zou verdienen om sportverenigingen te gaan beschouwen als zgn. algemeen nut beogende instellingen. Om daarmee te realiseren dat ook sportverenigingen gebruik kunnen maken van een fiscaal aantrekkelijker regime bij het toepassen van het successierecht.

Misschien is het financiële beslag dat hiermee gepaard zou gaan gering. Immers, de vraag is hoeveel mensen hun sportvereniging daadwerkelijk als begunstigde zullen aanwijzen als het om (een deel van) hun nalatenschap gaat?

Maar Atsma heeft hier wel een punt. Want momenteel hebben sportverenigingen in het maatschappelijke verkeer geen enkele andere juridische status dan die van een vereniging, net als elke andere. De Nederlandse Gemeenten hebben een Vereniging, bouwondernemers ook, volkstuinhouders, toneel, cultuur, media, woningbouw, banken, etc. etc., allemaal kennen ze verenigingen. Sommige verenigingen hebben een of andere specifiek juridisch verankerde positie. Mediaverenigingen via de mediawet en ook de functie van woningbouwverenigingen en die van culturele verenigingen is wel ergens in sectorspecifieke wetgeving verankerd.

Voor sport geldt dat niet. Er is niet zoiets als een ‘sportwet’ of een *kaderwet op het specifiek sportbeleid* waarmee de rijksoverheid haar beleidsdomein heeft aangegeven. Die is er bijvoorbeeld wel in de cultuursector: de *wet op het specifiek cultuurbeleid*. Bij het ontbreken van die status zijn sportverenigingen gewoon verenigingen.

Dan rijst de vraag waarom je ‘gewone’ verenigingen een ander fiscaal regime zou toestaan. En, fundamenteeler nog, wat er nu zo specifiek is aan de sport dat die sector voor een andere overheidsbemoediging in aanmerking zou moeten komen dan elke andere sector? En waar is die specificiteit vastgelegd en hoe?

Nu is het wel zo dat de maatschappelijke betekenis van de in wet verankerde organisaties zoals die van de media, kunst en cultuur, zijn vastgelegd op nationaal niveau. Voor de discussie zou dan ook overwogen kunnen worden om niet voor elke individuele sportvereniging op lokaal niveau een bij wet vastgelegde maatschappelijke taak te definiëren, maar om dat bijvoorbeeld te beperken tot de landelijke organisaties op het gebied van de sport.

Die benadering verschaft ook lucht als het gaat om de toenemende betekenis van de **Europese wet- en regelgeving** voor de organisatie van de sport. Want ook op Europees niveau is er voor sportorganisaties geen andere benadering dan dat het gaat om gewone organisaties die geen aparte juridische status kennen zoals dat wél geldt voor bijvoorbeeld media en cultuur.

“Europa” voert geen sportbeleid, maar voert wél een mededingingsbeleid, definieert wanneer er sprake is van staatssteun als het gaat om overheidsbemoediging met een bepaalde sector en weet zich de hoeder van het belang van de vier vrijheden: vrijheid van verkeer van personen, diensten, kapitaal en goederen. Dus ook voor de sector sport.

Momenteel (2006) wordt op Europees niveau via het *Actieplan Staatssteun* de discussie gevoerd over de vraag welke activiteiten voor een samenleving van zo groot belang zijn dat die o.a. voor staatssteun in aanmerking zouden moeten (blijven) komen. Bij dergelijke activiteiten is er sprake van diensten van algemeen maatschappelijk belang. Elke lidstaat kan zelf bepalen welke activiteiten als diensten van algemeen belang kunnen worden aangemerkt.

(Zie ook de artikelen 11 t/m 16 van de Mededingingswet.)

In vervolg hierop is Juli 2007 het Witboek Sport door de Europese Commissie gepubliceerd. Het biedt een scala aan uitspraken over de maatschappelijke en economische rol van sport in onze samenleving. De discussie over Europees sportbeleid kan nu verder gaan.

In de loop der tijd is de discussie over het rapport Atsma natuurlijk voortgegaan. De honorering van de maatschappelijke betekenis van sport kreeg een extra impuls bij de behandeling van het Belastingplan 2009 in de Tweede Kamer door aanpassing van de Successiewet 1956 met de regeling landelijke sportorganisaties. Deze regeling is Vrijdag 3 juli 2009 in de Staatscourant geplaatst en hier als bijlage opgenomen. Op de consequenties hiervan wordt later ingegaan.

#### **Mijn keuze voor de toekomstige juridische verankering van sport:**

- **Sportactiviteiten dienen te worden gezien als diensten van algemeen belang.**
- **Op nationaal niveau hebben sportorganisaties de publieke taak die diensten van algemeen belang te leveren.**

Wanneer die verankering niet plaats vindt is de mededingingswet (ook Europees) onverkort van toepassing. Dan mogen sportorganisaties geen monopoliepositie innemen. Die zullen snel worden gezien als misbruikers van hun machtspositie en mogen geen nieuwe toetreders tot de markt van de sport weren. Voorts zal subsidie kunnen worden uitgelegd als ongeoorloofde staatssteun (Europees) of als verstoring van de markt (nationaal).

Want sportorganisaties worden volgens de Mededingingswet gezien als ondernemingen, ook al hebben ze geen ‘winstoogmerk’!

Ze nemen namelijk deel aan het economische verkeer, vallen daarom voor hun economische activiteiten onder de bepalingen van die wet- en regelgeving.

Voorts, zo verwacht ik, zal elke overheidsbemoening die de ‘sport’ voordeel biedt ten opzichte van andere actoren op relevante markten zoals op die van ‘vrije tijdsbesteding’, die van opleidingen, organisatie van publieksevenementen, van sponsoring, van de bouw van sportaccommodaties, etc. etc., kunnen worden aangevochten en door de rechter teniet worden gedaan.

Zoals gezegd, mijn keuze is dat sportorganisaties voor hun tak van sport zullen worden gezien als organisatoren van diensten van algemeen maatschappelijk belang. Deze organisaties hebben de publieke taak om maatschappelijk verantwoorde sportbeoefening te verzorgen.

Die taak dient juridisch zo te worden verankerd dat deze op **duurzame wijze** kan worden vervuld.

De sportactiviteiten die vallen onder het begrip ‘verantwoorde sportbeoefening’ zijn onder andere:

- **het organiseren van opleidingen in die sport,**
- **het uitroepen van de nationale kampioen in de betrokken tak van sport,**
- **het aanwijzen van de nationale selecties,**
- **de organisatie van trainingen voor deze nationale selecties,**
- **de organisatie van de nationale competitie, van het Nationaal kampioenschap en de officiële Wereld- en Europese kampioenschappen in die tak van sport.**

Daarom dit pamflet. Dat uiteraard nog voor verdere verbeteringen en aanvullingen vatbaar is.

Als gevolg van deze keuze heb ik er van afgezien om telkens onder aan de pagina te verwijzen naar de oorspronkelijke documenten.

Overigens is nog als bijlage 4 opgenomen een kort overzicht van marktfaalen, staatssteun, diensten van algemeen economisch belang en de Altmark-criteria.

## 2. Inleiding

In de afgelopen jaren kende het rijksoverheidsbeleid op het gebied van de sport hevige schommelingen. Uitdrukking daarvan was onder andere het rappe tempo waarmee de omvang van de jaarlijks beschikbare budgetten werd gewijzigd ten voor- en ten nadele van de sport.

Een ander spectaculair voorbeeld is dat besloten werd dat de landelijke organisaties op het gebied van de sport voortaan geen instellingssubsidie meer zouden ontvangen. Een breuk met het beleid dat, via de “Rijksregeling voor subsidiëring van landelijke organisaties op het gebied van de sport”, sinds de jaren zestig van de vorige eeuw werd gevoerd. Na dit besluit worden sportorganisaties door de rijksoverheid als louter lidorganisaties gezien.

Ook de halvering van het budget voor het topsportevenementen en –accommodatiebeleid en de beleidsvisie daarachter valt wat mij betreft onder die beleidsschommelingen. De nieuwe geldstromen zoals aangekondigd in de begroting van de Directie Sport voor 2008 en volgende jaren zijn weer een positieve uitdrukking van deze slingerbewegingen.

Vraag is of deze dynamiek als karakteristiek voor het rijksoverheidsbeleid moet worden gezien of dat moet worden gestreefd naar een meer duurzame verhouding tussen de rijksoverheid en het betrokken werkveld. En dan is het gewenst om te bezien of de huidige benadering van de infrastructuur van de sport daartoe voldoende waarborgen biedt.

Bij een schets daarvan is het van groot belang het beleidsterrein vast te stellen. Goed moet voor ogen worden gehouden dat het me hierbij gaat om ‘**rijksoverheidsbeleid op het gebied van de sport**’ en niet om in zijn algemeenheid precies vast te stellen en nauwgezet te definiëren wanneer een bepaalde activiteit spórt is. Daarvoor is de sport te dynamisch. Kent teveel variëteiten en daarbinnen weer veel verschijningsvormen.

Wat me nu bij de huidige discussie is opgevallen is het volgende.

- Het rapport Atsma vraagt, onder andere, een specifieke overheidsbemoeyenis met de *sportverenigingen* door hen de status te verlenen van *maatschappelijk nut beogende instellingen*.
- Het ministerie van Financiën bepaalt, via haar belastingdienst, dat een sportactiviteit voor een specifieke overheidsbemoeyenis (lager Btw-tarief) in aanmerking komt wanneer die activiteit plaatsvindt in een *sportaccommodatie*. En aan die sportaccommodatie worden dan vervolgens voorwaarden gesteld die niet in overeenstemming zijn met de voorwaarden die het vakdepartement gebruikt als het gaat om haar sportaccommodatiebeleid.
- Het ministerie van OC&W bepaalt, via de Mediawet, dat sportactiviteiten voor uitzondering van de reclameregels in aanmerking komen wanneer die plaatsvinden onder auspiciën van *leden van NOC\*NSF of een sport die door NOC\*NSF als sport wordt aangemerkt*.
- En dan is er “Europa”. Nu de Europese Grondwet in de huidige vorm geen doorgang vindt, heeft Europa geen ‘haakje’ meer om haar toekomstige sportbeleid vorm te geven. Met het Witboek Sport wordt daar nu een begin mee gemaakt. Ook staat de mogelijkheid open om *sportactiviteiten* in aanmerking te brengen als *diensten van algemeen belang*.

Deze vier afzonderlijke benaderingen van ‘de sport’ worden momenteel niet onder één beleidsnoemer gebracht. Als het gaat over de status van spórtorganisaties, over die van spórtaccommodaties, over de vraag wanneer een spórtactiviteit voor uitzondering van de mediawet in aanmerking komt en de vraag of sportactiviteiten worden gezien als diensten van algemeen belang, kan er verschil in benadering blijven bestaan.

Deze notitie zal nu eerst 3) ingaan op de specifieke positie van de rijksoverheid ten opzichte van het werkveld. De overheid organiseert namelijk zelf geen sportactiviteiten. Dat doen de sportorganisaties. Daarbij is het de vraag of het beleid van de rijksoverheid inderdaad door de betrokken sportorganisaties kan worden gerealiseerd en aan welke voorwaarden dan moet worden voldaan.

Daarna wordt 4) de vraag beantwoord waarom het juist de sportorganisaties zijn die het meest gereede instrument zijn om het rijksoverheidsbeleid ten uitvoer te leggen: zij zijn – via hun sportverenigingen - immers de leveranciers van verantwoorde sportbeoefening. Sportorganisaties weten zich daarvoor van oudsher verantwoordelijk.

Daarmee komt ook aan de orde wanneer er, in de ogen van de overheid, nu eigenlijk sprake is van 5) een spórtactiviteit. Want door aan te geven dat sportorganisaties verantwoorde sportactiviteiten aanbieden, wordt tegelijkertijd manifest welke activiteiten niet-verantwoord zijn, resp. daardoor niet als spórtactiviteit (voor het rijksoverheidsbeleid!) worden gezien.

En dat geldt ook voor spórtaccommodaties. Niet elke accommodatie of ruimtelijke voorziening (weg, water en lucht) waar een ‘bewegingsactiviteit’ plaatsvindt is daarmee ook een spórtaccommodatie (voor het rijksoverheidsbeleid).

Maar dan is ook van belang vast te stellen dat 6) sportorganisaties in hun tak van sport een monopoliepositie innemen. Een positie waarvan de betekenis nog wordt versterkt door het feit dat de sportkoepel NOC\*NSF bepaalt wie er lid mag worden van haar organisatie en daarbij de eis stelt dat er maar één organisatie per tak van sport lid mag zijn.

Voorts weten we dat zowel de rijks- als de lokale overheid voor haar subsidiebeleid vaak verwijst naar het lidmaatschap van NOC\*NSF, zie ook de Mediawet. Daarmee deze organisatie de ‘poortwachterfunctie’ gevend voor toegang tot overheidssubsidie, resp. voor een afwijkende overheidsbemoeyenis in het algemeen.

Vervolgens wordt in deze notitie ingegaan op de vraag of 7) élke sportorganisatie de rijksoverheid even ‘lief’ zou moeten zijn. Die vraag wordt ontkennend beantwoord. De ene organisatie draagt nu eenmaal meer bij aan de doelstellingen van de rijksoverheid dan een andere organisatie. En omdat de overheid haar geld zo verantwoord mogelijk dient in te zetten, is het logisch om organisaties die een grotere bijdrage aan het beleid leveren dan andere, daarvoor ook ruimer in te zetten en te belonen.

Betekent dat nu ook dat dergelijke ‘bevoordeelde’ sportorganisaties mede daardoor in staat moeten worden gesteld om andere sportorganisaties uit de markt te drukken?

Want we zien ook een *verborgen competitie* tussen de sportorganisaties om zo veel mogelijk leden aan zich te binden. Zou daardoor een kleine sport als het roeien, boksen, schermen, worstelen, ijshockey, sport door gehandicapten, etc. geen bestaansrecht meer kunnen hebben?

In een vrije marktsituatie misschien wel. Maar dan wordt voorbijgegaan aan de kwalitatieve betekenis die elk van die sporten voor haar leden en de samenleving kan hebben. Denk daarbij onder meer aan de potentiële toppers in die takken van sport bij Olympische Spelen. Denk daarbij ook aan het streven van de sport om te willen behoren bij de mondiale toptien in de sport en de steun voor die ambitie van de rijksoverheid. Van de succesvolle sporten mag daarom worden verwacht dat zij 8) naast horizontale en verticale solidariteit, ook blijf geven van ‘onderlinge solidariteit’ met deze organisaties. Gezamenlijk vormend een *integrale solidariteit* binnen de sportfamilie. Voorstel is om een fonds in het leven te roepen van waaruit jaarlijks een afdracht van 5 % van de opbrengst van de verkoop van tv-rechten van alle sportevenementen plaatsvindt. Deze middelen komen ter beschikking aan alle leden van de sportfamilie. De verdeling hiervan zou plaats kunnen vinden via een onafhankelijke instelling. Voor de verdeling daarvan kan worden gedacht aan de helft voor toekenning aan de ‘armere’ bonden en de andere helft aan een grootscheeps project voor talentherkenning en –ontwikkeling.

Het voorgaande krijgt vooral betekenis tegen de achtergrond van de Europese discussie over de verhouding van de overheid ten opzichte van de ‘markt’. Vastgesteld kan worden dat ‘Europa’ weliswaar geen sportbeleid voert, maar dat Europa wel een mededingingsbeleid, een staatssteunbeleid en een beleid voert betreffende de vier vrijheden: die van het verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Daarmee krachtig de randvoorwaarden bepalend waarbinnen de ‘markt’, ook die van de sport, mag opereren. Reden en noodzaak om de Europese dimensie sterker dan voorheen te bezien als het gaat om het voeren van een effectief sportbeleid in elk van de lidstaten: dus ook in Nederland.

Daarbij breng ik in herinnering dat onlangs vanuit de Europese Commissie werd bepaald dat zowel bij de Publieke Omroep als bij de Woningbouwcorporaties in ons land, de scheiding tussen publieke en commerciële activiteiten scherper dient te worden gedefinieerd.

Dat zou dus ook voor de sportorganisaties gelden!

Let wel: commerciële organisaties in de sport maken ook gewoon deel uit van het gehele palet waarmee de rijksoverheid bemoeienis heeft. Maar die bemoeienis is anders dan bij de niet commerciële organisaties. Vergelijk het met het mediabeleid waarbij de commerciële omroepen ook deel uitmaken van het publiek bestel en vallen onder de mediawet.



### 3. Sportorganisaties organiseren sportactiviteiten.

Het beleid van de rijksoverheid kan in principe alleen maar worden gerealiseerd door de landelijke organisaties op het gebied van de sport daarbij in te schakelen. Maar die moeten er dan wel zijn, en in staat worden gesteld dat beleid te realiseren. Niet alleen maar door subsidie van de activiteiten zelf, maar ook door hen in hun bestaan te ondersteunen en hen daartoe ook te ‘machten’.

Eind 2005 vielen die organisaties voor subsidiëring onder het regime van de Welzijnswet. Met het vervallen van die wet en de ontwikkeling en invoering van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), moet de vraag worden beantwoord hoe de subsidiëring van de activiteiten van deze landelijke organisaties verder juridisch wordt verankerd. Het is dus niet de vraag óf dat juridisch dient te worden verankerd, maar hóe.

Bij deze verankering is vanuit de sport (zie rapport Atsma) de gedachte geopperd om sportorganisaties – vanwege hun grote maatschappelijke betekenis - aan te merken als maatschappelijk nut beogende instellingen. Ik zou die gedachte, gelet op de Europese betekenis die daaraan moet worden toegekend, willen aanvullen met de aanbeveling dat het bij sportactiviteiten gaat om ‘diensten van algemeen belang’.

Een dergelijke erkenning van het grote maatschappelijke belang van sport valt samen met het moment dat de rijksoverheid in 2005 haar nieuwe sportbeleid heeft uiteengelegd via de nota “*Tijd voor sport*”. Voor de implementatie van deze nota kan de vraag worden gesteld of het beleid en de daarvoor benodigde beleidsmaatregelen zoals hierin genoemd, kunnen worden gerealiseerd via het handhaven van alléén een relatief eenvoudige subsidietitel in een Kaderwet VWS-subsidies.

Is dan bijvoorbeeld de beleidskeuze om slechts een beperkt aantal takken van sport voor het topsportbeleid te ondersteunen, daarmee voldoende te onderbouwen. Zodat mede daardoor de ambitie van NOC\*NSF wordt gerealiseerd om Nederland bij de toptien van topsportlanden te laten behoren? Op grond van welke overwegingen kan dat? Kan dat bijvoorbeeld op basis van de tekst in de nieuwe wet waar het gaat om de realisering van doelstellingen van het overheidsbeleid door bepaalde organisaties?

#### **Artikel 4**

1. *Subsidie wordt slechts verstrekt indien:*

a. *naar het oordeel van de minister mag worden verwacht dat de met de subsidiëring beoogde doeleinden zullen worden bereikt;*

en bij c. *de aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat de financiële middelen met inbegrip van subsidie voldoende zullen zijn om de voorgenomen activiteiten uit te voeren.*

2. (..)

en **artikel 7**, onder 4. “*Indien met het oog op de onderlinge afweging van aanvragen (..) , geeft de minister bij de verdeling van het beschikbare bedrag die aanvragen voorrang waarvan de inwilliging in vergelijking met andere aanvragen naar verwachting van meer belang is voor het beleid en meer zal bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van de subsidie.*”

Laten we dat nu eens problematiseren. Kan nu, als het gaat om het topsportbeleid, inderdaad volgens de minister een plaats bij de internationale top tien worden bereikt? Welke instrumenten staan de rijksoverheid bij die beoordeling ter beschikking? Is dat op advies van de meest deskundigen? En wie zijn dat dan? Wat als we tot de conclusie komen dat de meest deskundigen zélf onderdeel uitmaken van de te subsidiëren organisaties? Zou het voor de transparantie misschien aanbeveling verdienen voor die advisering te raden te gaan bij onafhankelijke deskundigen? Of is er geen probleem en handhaven we de bestaande situatie?

Een andere vraag is, zie ook de voorwaarde bij artikel 4, 1, c, wat er moet gebeuren als de betrokken organisaties publiekelijk klagen dat de rijksoverheid veel te weinig geld ter beschikking stelt om de ambities te kunnen realiseren. En dat de voorbereidingen op de wedstrijden om tot de top tien te kunnen behoren onvoldoende zijn. Dan wordt dus ook niet voldaan aan die voorwaarde! Wordt dan besloten om niet te subsidiëren? Of is dat dan op zich voldoende reden om er juist extra geld voor uit te trekken?

Of laten we de feiten spreken en wordt achteraf verantwoording afgelegd via het *Financieel Jaarverslag van het Rijk*?

Dan gaat het bij de **begroting** om beantwoording van de volgende vragen:  
*Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?*

En bij de **verantwoording** moeten de volgende vragen worden beantwoord:

*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?* Door beleid, prestaties en geld sterker dan voorheen aan elkaar te koppelen, kan zo de autorisatie- en controlefunctie van de Staten-Generaal, een van de pijlers van onze democratie, beter worden ondersteund.

Maar, de nuance dient natuurlijk te worden aangebracht dat niet de rijksoverheid het sportbeleid heeft uitgevoerd, maar dat de sportorganisaties dat doen, dat hebben gedaan. En dus is de vraag of **zij** hebben bereikt wat de rijksoverheid had beoogd en hebben gedaan wat de rijksoverheid wilde dat zou gebeuren, met de daarvoor ter beschikking gestelde middelen. Is het dan zo dat, sterker dan voorheen, de gesubsidieerde activiteit van de betrokken organisaties, impliciet moet worden gezien als een publieke taak?

Je kunt er natuurlijk ook op een andere manier naar kijken. Want je zou ook kunnen stellen dat deze sportorganisaties gewoon een klus uitvoeren en daarvoor worden betaald, niks publieke taak. De overheid koopt op de markt van aanbieders van sportproducten het beste aanbod om de rijksoverheidsdoelen te verwezenlijken. Zoals gezegd, ik kies daar niet voor. Want dan voeren we een ‘marktbeleid’ en geen ‘sportbeleid’ en kan dat beleid – zoals sommigen nu al bepleiten - net zo goed bij EZ worden ondergebracht. Maar dan over de consequenties daarvan niet meer zeuren!

Kijken we nu naar de doelen die in de nota Tijd voor sport zijn gesteld:

- “Een sportieve samenleving waarin op een positieve manier van sport wordt genoten. Voor het realiseren van de sportieve samenleving zijn de volgende doelstellingen gekozen:*
- 1. Mensen gaan meer sporten en bewegen voor hun gezondheid;*
  - 2. Via de sport ontmoeten meer mensen elkaar en worden aangemoedigd mee te doen aan maatschappelijke activiteiten;*
  - 3. Mensen gedragen zich sportief en respecteren (spel)regels;*
  - 4. De topsport in Nederland wordt bevorderd als symbool voor ambitie, als bron van ontspanning en voor ons nationale imago in binnen- en buitenland”*

Maar wat nu, indien die doelstellingen niet zijn bereikt? Wordt het (top)sportbeleid dan afgebouwd? Of moet er dan juist meer geld in worden gepompt? En wat als die doelstellingen nu eens niet konden worden bereikt als gevolg van consequenties van ándere wet- en regelgeving.

Bijvoorbeeld als gevolg van de mededingingswet waardoor sportorganisaties op hun specifieke terrein geen monopoliepositie mogen innemen, of dat subsidie als ongeoorloofde staatssteun moest worden aangemerkt.

Bijvoorbeeld, in het theoretische geval, omdat commerciële partijen met recht en reden zouden protesteren tegen een voorkeursbehandeling van de koepel NOC\*NSF en de sportorganisaties bij het aanbieden van ‘topsport’ aan de topsporters. Iets wat die commerciële partijen claimen net zo goed te kunnen, ja, zelfs beter. Waardoor de rijksoverheid deze klussen moet aanbesteden (tender) en haar beleid aan moet melden bij Brussel. En dat daarna juist het tegengestelde blijkt. Dat door het optreden van deze commerciële partijen een zodanige situatie ontstaat dat juist géén medailles worden behaald! Hoewel dat natuurlijk moeilijk te bewijzen valt.

Een vervolgvraag is hoe het voorgaande zich kan verhouden met § 2 van de Mededingingswet. Een wet die de juridische voorwaarden schept voor een gelijk speelveld voor alle partijen die op een relevante markt opereren. Het gaat dan in verband met het vervullen van bijzondere taken om een uitzondering op Artikel 6, dat luidt:

*“Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst”*

En artikel 11 luidt:

*“Voor overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, waarbij ten minste een onderneming of ondernemersvereniging betrokken is die bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, geldt artikel 6,*

*eerste lid, voor zover de toepassing van dat artikel de vervulling van de aan die onderneming of ondernemersvereniging toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.”*

Kan nu met recht en reden het volgende worden gesteld: door de expliciete steun aan de ambitie van “Nederland Sportland” om te gaan / blijven behoren tot de toptien van de mondiale sportwereld wordt dáárdóór aan de sport een bijzondere taak toevertrouwd!

In mijn ogen wél! En als dat zo is, waarom leggen we dat dan niet juridisch vast?

Voorts zetten we daarna de stap naar “Europa” en zien bij § 3 het onderdeel vrijstellingen.

Artikel 12 zegt dan:

*“Artikel 6, eerste lid, geldt niet voor overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen waarvoor krachtens een verordening van de Raad van de Europese Unie of een verordening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen artikel 81, eerste lid, van het Verdrag buiten toepassing is verklaard.”*

Via het Actieplan Staatssteun kan nu aan Brussel worden voorgelegd dat “de sport” zoals gedefinieerd door de rijksoverheid voor een dergelijke vrijstelling in aanmerking zou dienen te komen. Een en ander vanwege de aan de betrokken ondernemingen toevertrouwde bijzondere taken.

En bij bestudering van de Mededingingswet valt uiteraard ook Artikel 15 op.

*“1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, zo nodig onder voorschriften en beperkingen, dat artikel 6, eerste lid, niet geldt voor in die maatregel omschreven categorieën van overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in dat artikel, die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen*

*a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of*

*b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.”*

Is het dan niet ook zo dat artikel 15 als solidariteitsartikel voor de gehele sport kan gelden?

Naar mijn mening wél! Maar dan dient natuurlijk ook het geheel aan ‘kartelwinsten’ in de sport ten goede van diezelfde sport worden gebruikt. Dat dient in zijn geheel ten goede van de sport te komen, op transparante, efficiënte, effectieve, legitieme, openbare en integrale wijze.

#### *4. Verantwoorde sportbeoefening, de plaats van sportactiviteiten in het rijksoverheidsbeleid.*

Eerder werd verwezen naar de Europese discussie over de vraag welke activiteiten door de lidstaten zouden kunnen worden aangewezen als zgn. diensten van algemeen belang. Daarmee de betrokken rijksoverheid juridisch in de gelegenheid te stellen om publieke middelen (subsidie bijv.) ter beschikking te stellen om die diensten mogelijk te maken waardoor die niet als staatssteun zijn aan te merken. Voor de beoordeling door de rijksoverheid om sportactiviteiten aan te merken als publieke taak en als ‘dienst van algemeen belang’ en de betrokken landelijke organisatie te erkennen als leverancier daarvan, is het noodzakelijk dat wordt vastgesteld dat deze ‘meerwaarde’ hebben voor de samenleving, tot verhoging van de welvaart leidt. Dat wordt vastgesteld dat het bedrijven van sport goed voor je (en goed voor de samenleving) is en dus door de rijksoverheid aangemoedigd moet worden (merit good). En dat bijvoorbeeld roken en alcohol slecht voor je is en ontmoedigd moet worden (demerit good). Anders gezegd, dat het gaat om verantwoorde sportbeoefening.

Veel landelijke organisaties hebben inderdaad het bevorderen van een verantwoorde sportbeoefening tot doelstelling. Denk daarbij aan zaken als veiligheid, spelregels, fair play, goede opleidingen voor het vrijwillig en beroepsmatig kader, sportmedische flankering, goede scheidsrechters, goed bestuur, etc. etc. Zie ook de notitie *De 13 aanbevelingen voor Goed Sportbestuur op een rij* van de Commissie Goed Sportbestuur van NOC\*NSF.

Het zijn deze aspecten die de voorwaarden scheppen voor verantwoorde sportbeoefening die door de rijksoverheid als van groot maatschappelijk belang wordt gezien. Denk daarbij vooral aan de grote maatschappelijke betekenis zoals door van Bottenburg en Schuyt aangetoond in ‘*de maatschappelijke betekenis van sport*’.

Het is die sportbeoefening, resp. het zijn die activiteiten, die door de rijksoverheid van zo groot belang worden gevonden dat daarvoor een actieve (stimulerende) bemoeienis gewenst is. Zie de nota *Tijd voor sport* waar gesproken wordt van kwalitatief verantwoorde sportbeoefening.

Daartoe subsidieert het ministerie van VWS, had het ministerie van Defensie topsporters in dienst; daartoe wordt er voor activiteiten in sportaccommodaties een fiscaal vriendelijk regime toegepast (ministerie van Financiën); daarom mogen uitzendingen van sportwedstrijden op tv worden gelardeerd met reclameboodschappen en worden de LOOT-scholen ondersteund (ministerie van OC&W). Daarom mag de sport een belangrijk deel van de opbrengsten van Toto/Lotto zelf beheren (Justitie) en mag – op Europees niveau - staatssteun (ministerie van BZK en EZ) worden verleend aan opleidingen voor beroepssporters en de sportinfrastructuur zoals (top)sportaccommodaties.

Wat dat laatste betreft zou VROM misschien kunnen overwegen om haar huidige beleid betreffende de ruimtelijke ordening op het gebied van sport, recreatie en groen, te benoemen als een ‘sport effect rapportage’. Daarmee de samenhang in beleid beklemtonend.

Uit deze redenering zou volgen dat sportactiviteiten die niet-verantwoord zijn, resp. sportactiviteiten die een dergelijke meerwaarde voor de samenleving niet hebben, dan niet voor deze actieve bemoeienis in aanmerking moeten kunnen komen. Die activiteiten zouden dan dus niet worden gesubsidieerd; die komen niet voor een vriendelijk fiscaal regime in aanmerking; die mogen niet worden voorzien van reclameboodschappen als het op tv wordt uitgezonden en – wanneer toch subsidie zou worden verleend – dan wordt dat wél als een steunmaatregel of als verstoring van de markt aangemerkt. Het kunnen dan nog wel in de volksmond ‘sportactiviteiten’ worden genoemd, maar komen niet voor stimulerende overheidsbemoeienis in aanmerking.

Hieruit vloeit ook voort dat sportief bewegen, resp. sportieve activiteiten die niet vallen onder auspiciën van een landelijke organisatie op het gebied van de sport, maar wél een positieve meerwaarde hebben voor de samenleving, ook onder rijksoverheidsbemoeienis zouden kunnen worden geschaard. Maar wel een andere bemoeienis. Daaraan kan worden toegevoegd dat ook in de welzijnswet de noodzaak van ‘verantwoorde’ kwaliteit werd vereist.

Zie daarvoor **artikel 7** van de welzijnswet van 1994.

*Degene die subsidie ontvangt in de kosten van uitvoerend werk of steunfunctiewerk op het terrein van het welzijnsbeleid draagt er zorg voor dat dit werk van verantwoorde kwaliteit is. Onder uitvoerend werk of steunfunctiewerk van verantwoorde kwaliteit wordt verstaan werk dat in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verricht.*

En in de nieuwe wet

*“De ontvanger van een projectsubsidie zorgt er voor dat:*

*a. de doeleinden gesteld in het projectplan op doelmatige wijze worden nagestreefd;*

*b. de werkzaamheden op een zodanige manier worden geregeld dat een goed beleid en beheer wordt gevoerd en (...).”*

Naar mijn opvatting rechtvaardigt het voorgaande dat activiteiten die aan deze voorwaarden voldoen, kunnen worden gezien als diensten van algemeen belang. En dat de organisaties die door de rijksoverheid worden geacht die diensten te leveren de juridische status krijgen die daarbij hoort.

Het is vanuit eerdergenoemde verantwoordelijkheid dat sportorganisaties ook een bijdrage leveren aan een ‘gezonde samenleving’. Daartoe stellen zij hun verantwoorde sportbeoefening aan de samenleving ter beschikking, stellen dat open voor de meerwaarde die de samenleving daarvan vraagt. Daar betaalt die samenleving ook voor, via subsidies, maar krijgt daarvoor een veelvoud aan maatschappelijke meerwaarde weer terug. Sportorganisaties zijn ook bereid om verantwoording aan die samenleving af te leggen: sport is daarmee niet alleen van belang voor de eigen leden, maar daarnaast voor de samenleving.

*Hoe worden die organisaties nu door de rijksoverheid gewaardeerd?*

Op dit moment is het zo dat, op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad, een instelling als algemeen nuttig kan worden aangemerkt indien de werkzaamheden in ongeveer gelijke mate een algemeen en een particulier belang, dienen. Het streven is om in de toekomst weer in de wet op te nemen dat de werkzaamheden van een instelling uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het algemeen belang moeten dienen. Sportverenigingen worden nu gezien als verenigingen waarbij het particuliere belang voorop staat. Dergelijke verenigingen als algemeen nut beogende instellingen te beschouwen staat haaks op dat streven.

Zo heeft vorig jaar (2005) het Hof te Den Bosch de voetbalclub NAC aangemerkt als een algemeen nut beogende instelling. Aan het arrest van het Hof Den Bosch konden geen argumenten worden ontleend om sportverenigingen in het algemeen aan te merken als algemeen nut beogende instelling. Die visie werd door de Hoge Raad gedeeld. Die overrulde het Hof en stelde vast dat de voetbalclub NAC **niet** kan worden aangemerkt als maatschappelijk nut beogende instelling.

De Hoge Raad heeft vervolgens op 12 mei 2006 definitief uitspraak gedaan in deze zaak (zaak nr. 40.684). De Hoge Raad oordeelt dat een instelling slechts kan worden aangemerkt als een 'het algemeen nut beogende instelling', indien de werkzaamheden van de instelling rechtstreeks gericht zijn op het dienen van een algemeen belang. Daarbij gaat het dus niet om de vraag of ten gevolge van die werkzaamheden om enigerlei reden (indirect) het algemeen belang gediend is. Naar het oordeel van de Hoge Raad is van algemene bekendheid dat een profvoetbalclub er bovenal naar streeft om in wedstrijden en competities te winnen en beter dan andere clubs te presteren, ten bate van zichzelf. Aldus zijn haar activiteiten primair gericht op het eigen particuliere belang en niet op algemeen nut. Weliswaar kunnen die activiteiten mede tot effect hebben dat een groot deel van de bevolking plezier, ontspanning en vrijetijdsbesteding vindt in het kijken naar en volgen van de verrichtingen van profvoetbalclubs, maar dat effect is niet het primaire oogmerk van hun activiteiten.

Om deze redenen oordeelt de Hoge Raad dat een profvoetbalclub niet kan worden aangemerkt als een 'het algemeen nut beogende instelling'.

Overigens is het hierbij van belang te weten dat sportorganisaties ook niet worden gerekend tot de zgn. goede doelen. Schenkingen aan sportorganisaties zijn niet aftrekbaar van de belasting. En geen enkele sportorganisatie, met uitzondering dan van NOC\*NSF, heeft bijv. het keur van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF-keur). Opmerkelijk is dan natuurlijk dat bijv. de Johan Cruijff Foundation en de stichting van Richard Krajicek wél worden gezien als goede doelen. NOC\*NSF heeft inmiddels vanaf 2008 de status van een ANBI verkregen, dat is winst voor de sport.

En wanneer we even geen rekening houden met de historische ontwikkelingen op de kansspelmarkt, is het tegen die achtergrond natuurlijk ook opmerkelijk dat de sport kan beschikken over een belangrijk deel van de opbrengsten van de Toto / Lotto: 70% sport en 30% maatschappelijke goede doelen.

Want aan de ene kant wordt het standpunt ingenomen dat sport niet wordt gerekend tot de goede doelen en aan de andere kant wordt diezelfde sector een grotere opbrengst gegund dan doelen die wél als ‘goed’ wordt bevonden. Dat gaat een keer wringen: aan de ene kant of aan de andere kant.

(NB. Ik schreef deze alinea vlak voordat de huidige voorstellen op dit terrein bekend werden. Ben benieuwd hoe die discussie verder wordt gevoerd tegen de achtergrond van deze analyse.)

### **Algemeen nut beogende instellingen**

NOC\*NSF en de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) hebben nu begin juni 2007 aan het kabinet voorgelegd dat sportverenigingen moeten worden ontheven van de plicht belasting te betalen over giften en legaten. Om dat mogelijk te maken moeten sportverenigingen voortaan worden beschouwd als Algemeen Nut Beogende Instellingen.

Er is maar een minimale wetswijziging voor nodig. In artikel 6.33 van de Successiewet hoeft aan de opsomming alleen het woord 'sport' te worden toegevoegd, zo meent de NOB.

Was het inderdaad maar zo gemakkelijk! Via het Minerva arrest van 1960 werd vastgesteld dat een sportvereniging en een sportbond géén algemeen nut beogende instelling was aangezien de sport vooral wordt beoefend vanwege de lol die de sportbeoefenaars er zélf aan ontleen (de intrinsieke betekenis van de sport).

Mijn stelling is nu dat zolang de sport, daarin overigens bijgevallen door het ministerie van VWS blijkens de begroting 2008, handhaaft dat het bij sportbeoefening vooral gaat om deze intrinsieke betekenis, ‘de sport’ niet zal kunnen worden toegevoegd aan artikel 6.33 van de Successiewet!

### *Witboek Sport*

Levert het Witboek Sport van de Europese Commissie nu al voldoende materiaal om de wens van NOC\*NSF dichterbij te brengen?

Onder “2.5. Sport en sociale inclusie, integratie en gelijke kansen” wordt in het Witboek immers aangegeven dat sport in sterke mate bijdraagt aan de economische en sociale cohesie en aan de integratie in de maatschappij!

En even later: *“De Commissie gelooft dat in het beleid, de acties en de programma's van de Europese Unie en de lidstaten beter gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die sport biedt voor sociale insluiting. Sport kan bijvoorbeeld bijdragen aan de werkgelegenheid en de economische groei en opwaardering, met name in achtergestelde gebieden. **Nonprofitsportactiviteiten die de sociale cohesie en de integratie van kwetsbare groepen bevorderen, kunnen als sociale diensten van algemeen belang worden beschouwd.**” (vet. LJ)*

Over de organisatoren van deze nonprofitsportactiviteiten wordt in dit kader verder niet gerept! Het Witboek zwijgt over de vraag of deze sportorganisaties dan als Algemeen Nut Beogende Instellingen kunnen worden gezien. Dat zou wel logisch zijn geweest. Overigens wordt in het Witboek Sport ‘de sport’ wel op een zeer positieve manier benaderd. Dat is op zich al grote winst.

### *Regeling landelijke sportorganisaties Successiewet 1956 **Een grote stap voorwaarts.***

Eerder heb ik gewezen op de Regeling landelijke sportorganisaties Successiewet 1956 van 2009 en aangegeven dat ik op de consequenties daarvan zou terugkomen. Ik meen dat hiermee een grote stap voorwaarts wordt gezet. Maar, de rechervoet heeft de grond nog niet bereikt! Dat heeft een paar redenen. Want wat we nu zien is dat de landelijke sportorganisaties inderdaad door de Rijksoverheid juridisch kunnen worden aangewezen om in aanmerking te kunnen komen voor toepassing van de bepalingen van de Successiewet 1956. Maar de omschrijving van deze organisaties staat het ook toe dat er organisaties in aanmerking kunnen komen waarvan het de vraag is of de maatschappelijke betekenis van die ‘sportactiviteiten’ groot genoeg is voor deze uitzonderingspositie. Denk hierbij aan het feit dat de Nederlandse Postduiven Organisatie (NPO) door de Belastingdienst, als het gaat om het Btw-tarief, moet worden gezien als een landelijke sportorganisatie. Dit door de rechterlijke uitspraak LJN BJ3084, van het Gerechtshof van Amsterdam van 16 juli 2009.

Deze uitspraak van het Gerechtshof van Amsterdam heeft een extra dimensie. Te weten de vaststelling dat alle organisaties die sinds 1954 door de belastingdienst (wat betreft de Btw-vrijstelling) als landelijke sportorganisaties zijn behandeld, als landelijke sportorganisaties dienen te worden gezien. Het Ministerie van Financiën stuurde mij de kopie van Schuurman en Jordens (Wet op de omzetbelasting 1954. Editie 1958) waarin op pagina 284 de letterlijke tekst inzake de Duivensport is terug te vinden. De vraag of duivensport spórt is komt niet aan de orde. Er wordt van uitgegaan dat de NPO een landelijke sportorganisatie is omdat deze organisatie zich de beoefening van sport of de bevordering daarvan ten doel stelt. Dat geldt dus voor alle organisaties die sinds 1954 door de belastingdienst als landelijke sportorganisaties zijn behandeld.

Met invoering van de Regeling landelijke sportorganisaties Successiewet 1956 is hierin geen verandering aangebracht. Het is nu zeer waarschijnlijk dat ook de NPO in aanmerking komt voor toepassing van de Regeling.

### **Onderwijsinstellingen**

In dit kader kan ook de vraag worden gesteld hoe dat nu zit met verantwoorde sportbeoefening op scholen. Want daar zijn de sportorganisaties toch niet voor verantwoordelijk. Inderdaad zijn de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor verantwoorde sportbeoefening op school. Maar gelet op het feit dat onderwijsinstellingen bij wet al een publieke taak hebben en sportorganisaties niet, ga ik niet verder in op deze vraag. Onderwijsinstellingen voldoen al aan de kwaliteitstoets van verantwoorde sportbeoefening, bijv. via gekwalificeerde docenten, een lesprogramma en inspectie.

### **Veiligheid in de sport**

Een apart hoofdstuk kan nog worden gewijd aan de veiligheid in de sport, als onderdeel van het meer algemene begrip van verantwoorde sportbeoefening. Hoe belangrijk ook, niet in dit overzicht, dat een andere keer.

## 5. Wanneer is een sportieve activiteit een spórtactiviteit en een accommodatie een spórtaccommodatie?

### Wanneer is een sportieve activiteit een spórtactiviteit

Er zou, waar het gaat om rijksoverheidsbemoeyenis, allereerst sprake moeten zijn van een **sportactiviteit** die ‘verantwoord’ is en dus plaatsvindt binnen de formele spelregels van de betrokken tak van sportorganisatie. Dat wil zeggen, onder verantwoorde begeleiding van een trainer, van een scheidsrechter of ander jurylid. En dan binnen of op de betrokken sportaccommodatie waar de maatvoering (spelregels) geldt voor die tak van sport. Het kan daarbij gaan om officiële wedstrijden, maar ook om de voorbereiding daarop. Het kan ook gaan om speelse varianten op de betrokken formele tak van sport, maar altijd wel onder verantwoordelijkheid van en met medeweten van de betrokken sportorganisatie. Door de overheid wordt weliswaar gestimuleerd dat men zo goed mogelijk sportief gaat bewegen. Maar wanneer twee mensen besluiten om een potje te gaan tennissen, wandelen, fietsen of een andere bewegingsactiviteit kiezen met een sportief karakter, dan is dat daarmee nog niet direct een sportactiviteit die onder volledige rijksoverheidsbemoeyenis valt.

Toch heeft de rijksoverheid niet alleen een bemoeyenis met de georganiseerde sport. Ook sportief bewegen heeft meerwaarde voor de gezondheid, voor zowel individu als samenleving. Ook sportief bewegen is een merit good en verdient dus om door de rijksoverheid te worden gestimuleerd. Maar de bemoeyenis is daar anders. Van belang hierbij is ook de vraag of er geen verder onderscheid kan worden aangebracht. Ook sportief bewegen buiten verenigingsverband kan een belangrijke bijdrage leveren aan de doelstellingen van het rijksoverheidsbeleid. Dat rechtvaardigt een bepaalde mate van overheidsbemoeyenis. Maar dan eerder vanuit gezondheidsbeleid dan vanuit sportbeleid.

We zouden hierbij een glijdende schaal kunnen gebruiken. Het gaat dan om de koppeling van de mate van ‘overheidsbemoeyenis’ aan die van de toenemende mate van reglementering van de sportieve activiteiten. Dat gaat dan van vermaak naar spel, van spel naar ongeorganiseerde sport en dan naar georganiseerde sport. Bij georganiseerde sport valt dan ook te denken aan toenemende bemoeyenis als het gaat om contactsporten omdat daar de veiligheid en daarmee verantwoorde sportbeoefening meer in het geding is. Bijvoorbeeld judo, worstelen en voetbal. En voorts aan risicosporten zoals de schietsport, autosport, boksen en wielrennen. Daarbij speelt ook de veiligheid van de toeschouwers soms nog een rol.

De overheidsbemoeyenis bij vermaak kan op nihil worden gesteld, het sportieve spel zou door de overheid kunnen worden aangemoedigd, maar het is de vraag of dat gepaard zou moeten gaan met een actief subsidiebeleid. Aanmoediging en subsidie zou wel voor de ongeorganiseerde sport – sportief bewegen - kunnen gelden, maar dan alleen indien die activiteiten deel uitmaken van bijv. lokaal beleid. Ook zou een landelijke organisatie als bijv. het NISB hiervoor een instantie kunnen zijn. Bij georganiseerde sport zou daar nog aan kunnen worden toegevoegd dat de betrokken organisaties via subsidie in stand (duurzaamheid!) moeten worden gehouden. Voor contactsporten zou het gehele voorgaande instrumentarium gelden, maar dan wel op voorwaarde dat sprake blijft van verantwoorde sportbeoefening. Die voorwaarden (maatwerk) zijn alleen maar sterker als het gaat om risicosporten. Een en ander dient verder ingevuld te worden, dat overstijgt de bedoeling van dit pamflet.

*Ik pleit er in dit kader ook voor om de discussie over het dubbelkarakter van sport, te weten dat van de **intrinsieke** betekenis (het is gewoon leuk om te doen) en dat van de **maatschappelijke** betekenis, mede te voeren vanuit dit perspectief. De overheid hoeft zich, naar mijn mening, in principe weinig gelegen te laten aan de intrinsieke betekenis van sport. Er zijn immers zoveel meer activiteiten die leuk zijn om te doen. Maar die komen daarom allemaal nog niet voor specifieke overheidsbemoeyenis en –beleid in aanmerking!*

Dat is ook de invalshoek van de Europese Commissie.

Omwille van de duidelijkheid en de eenvoud wordt in het Witboek de definitie van “sport” van de Raad van Europa gebruikt: “de verzameling van alle vormen van lichamelijke activiteit die, al dan niet in georganiseerd verband, ten doel hebben de lichamelijke en geestelijke toestand te



*verbeteren, de sociale verbanden te ontwikkelen en resultaten te bereiken in competities op alle niveaus.”*

Sport wordt alleen dan als sport beschouwd wanneer een maatschappelijk doel wordt beoogd te weten: het verbeteren van de lichamelijke en geestelijke toestand, het ontwikkelen van sociale verbanden en het bereiken van resultaat in competities. Je zou zelfs kunnen beweren dat een activiteit met hoofdzakelijk als doel dat het alleen maar leuk moet zijn niet als sport moet worden gezien!

*NB. De hier geciteerde definitie moet van de volgende kanttekening worden voorzien. Die is namelijk onjuist. Want waar in de Nederlandse tekst het woord ‘ en ‘ staat (tussen de woorden ontwikkelen en resultaten) staat in de Engelse en Franse tekst het woord ‘ or ‘ en het woord ‘ ou ‘. In het Nederlands zou hier dus het woord ‘ of ‘ moeten staan!*

### **Wanneer is een sportaccommodatie een spórtaccommodatie**

Op de eerste plaats zou een **sportaccommodatie** een accommodatie moeten zijn die voldoet aan de maatvoering die voor de betrokken tak van sport geldt. Afmetingen van het speelveld, hoogte, diepte, breedte, lengte, kleur, de doelpalen, het net, de veiligheid, etc. etc.

Maar dat niet alleen; een accommodatie dient ook de functie van spórtaccommodatie te hebben. Dat wil zeggen dat er sportactiviteiten in (of op) plaats vinden. Een café is geen sportaccommodatie, maar wanneer er binnen een café doelbewust een ruimte is ingericht die voldoet aan de maatvoering van de biljart- of dartsbond om daar de betrokken tak van sport uit te oefenen, dan is op het moment dat daar een officiële sportactiviteit plaatsvindt, die ruimte van het café een sportaccommodatie. De openbare weg, het water, de lucht, het ijs, is geen sportaccommodatie, maar wanneer er op de weg, het water, in de lucht en op het ijs een sportactiviteit wordt georganiseerd binnen de spelregels (en dus met de maatvoering en de veiligheidseisen) van de betrokken tak van sport, dan is het gebied waar die sportactiviteit zich afspeelt: een spórtaccommodatie.

Daar moet wel de kanttekening bij worden gemaakt dat het alleen zou moeten gelden voor de formele deelnemers aan die sportactiviteit (incl. juryleden, begeleiders, etc.). Als bijvoorbeeld op de openbare weg een wielervedstrijd wordt gehouden dan wordt daartoe het parcours, gedurende de doorkomst van de deelnemers aan die wedstrijd, afgesloten van de openbare functie. Dan heeft dat deel van de openbare weg een sportfunctie, resp. is een sportaccommodatie en niet meer een openbare weg.

Maar mocht een weggebruiker die niet aan die wedstrijd deelneemt, zich toch op dat parcours willen bewegen dan gelden voor betrokkene niet de sportspelregels, maar de gewone regels van het wegverkeer. Hij mag het verkeer niet in gevaar brengen en dus niet rechts gaan inhalen, waar de deelnemers aan de wedstrijd dat volgens de spórtregels wel mogen.

Overigens zou in dat geval als regel moeten gelden dat het anderen dan deelnemers aan de betrokken wedstrijd, verboden is het wedstrijdparcours te betreden. (Denk hierbij ook aan de Engelse voetbalwet waarbij het de toeschouwers is verboden het speelveld te betreden) En bij een wedstrijd op het water, een zeilwedstrijd bijvoorbeeld, gelden op dat uitgezette parcours de regels van zeilwedstrijden en niet de binnenschepenwet. Dan is een zeilschip ook geen gewoon vaartuig, maar een wedstrijdschip dat voldoet aan de eisen die door de landelijke organisatie via meetbrieven aan het betrokken schip worden gesteld. (Denk hierbij o.a. aan de veiligheidseisen die worden gesteld aan skûtsjes)

Overigens wijkt deze beschrijving af van de beleidslijn zoals die bij de belastingdienst bij het in aanmerking kunnen komen voor het lagere tarief omzetbelasting.

Het besluit van 15 februari 2005 (nr. CPP2004/2318M) zegt daarover o.m. het volgende:

#### ***Het geven van gelegenheid tot sportbeoefening***

##### ***Criteria***

*Voor toepassing van post b 3 van Tabel I moet het gaan om het verlenen van het recht gebruik te maken van een sportaccommodatie die dient voor de actieve sportbeoefening door de mens. Onder een sportaccommodatie dient in dit verband te worden verstaan een onroerende zaak die specifiek en permanent is ingericht voor de actieve sportbeoefening door de mens. Activiteiten die in het algemeen worden aangemerkt als spel of vermaak, bijvoorbeeld lasergame, kunnen niet als sport worden aangemerkt.*

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot post b 3 van Tabel I moeten derhalve de volgende criteria in acht worden genomen:

- Is er een sportaccommodatie, een onroerende zaak die specifiek en permanent voor sportbeoefening is ingericht?
- Is er sprake van actieve sportbeoefening door de mens – geen spel of vermaak?

Voor toepassing van post b 3 van Tabel I moet aan beide criteria zijn voldaan.

### **Sportaccommodatie**

Onder een sportaccommodatie dient te worden verstaan een onroerende zaak die specifiek en permanent is ingericht voor actieve sportbeoefening door de mens, zoals een ijs-, ski-, kart- of golfbaan, een manege, een sporthal, een atletiekbaan en een fitnesscentrum. Een accommodatie moet voldoende zelfstandig zijn om als sportaccommodatie te worden aangemerkt. Dat kan bijvoorbeeld blijken uit een eigen ingang en sanitaire groep. De achterzaal van het café waar permanent een biljarttafel is opgesteld kan niet als een sportaccommodatie worden beschouwd.

Verplaatsbare zaken zoals trampolines, klimwanden en zeilboten zijn niet onroerend en derhalve niet als een sportaccommodatie aan te merken. Het ter beschikking stellen van dergelijke zaken kan slechts onder het verlaagde tarief vallen, als deze zaken zich bevinden in of op een sportaccommodatie en de terbeschikkingstelling geschiedt door de ondernemer die ook het recht verleent gebruik te maken van de sportaccommodatie. Hetzelfde geldt voor de ter beschikkingstelling van andere roerende zaken die in de sportaccommodatie aanwezig zijn, zoals turntoestellen.

Daarvóór gold nog het besluit van 28 februari 2002, nr. CPP2002/602M. De daarin opgenomen goedkeuring om ruimten die tijdelijk worden ingericht voor sportbeoefening als sportaccommodaties te beschouwen werd, tot grote verrassing van de sport, bij dit besluit van 2005 ingetrokken!

Het vakdepartement (ministerie van VWS) kent dergelijke beperkingen bij het subsidiebeleid betreffende (top)sport niet. Daardoor kan zich de situatie voordoen dat het ene departement (VWS) een sportactiviteit subsidieert terwijl een ander departement (Financiën) de accommodatie waar dat gebeurt niet als zodanig beschouwd. Nu dus wanneer een (top)sportevenement in een tijdelijk daartoe ingerichte accommodatie plaatsvindt, bijv. op de openbare weg, in Ahoy of de RAI.

Een te gemakkelijke oplossing is dan om aan de rechter te vragen wat die er van vindt. Het verdient natuurlijk verre de voorkeur wanneer beide departementen dezelfde definitie geven aan een (top)sportaccommodatie. Het lijkt me toe dat het vakdepartement hierin de regie zou moeten voeren en dat haar opvattingen het meeste gewicht in de schaal leggen.

Natuurlijk zou dat in zijn algemeenheid moeten gelden: het vakdepartement bepaalt wanneer er sprake is van sport, resp. wanneer de maatschappelijke betekenis van de betrokken activiteit zo belangrijk is dat daardoor een bepaalde rijksoverheidsbemoeienis gewenst is.

En dat zou dan moeten worden vastgelegd in een *Kaderwet specifiek sportbeleid*.

Dat moet je niet (willen) overlaten aan een ander departement, aan een rechter of aan de buurvrouw om de hoek.

De Hoge Raad heeft nu op 10 augustus 2007 (Nr. 43.169) in Cassatie de organisatoren van de Vierdaagse in het gelijk gesteld waar het om de uitleg van 'een sportaccommodatie' gaat. De belastingdienst - lees: de staatssecretaris van Financiën - had een aanslag van 103.937 Euro geheven, conform het normale tarief van de omzetbelasting (19%), want het parcours was géén sportaccommodatie. De organisatoren stelden dat het parcours van de vierdaagse wél was te zien als een sportaccommodatie, dus het lage tarief zou van toepassing zijn. De Hoge Raad volgt in principe de hiervoor aangegeven visie op de vraag wanneer er sprake is van 'een sportaccommodatie'; zij gebruikt het gezonde verstand.

Wat mij zeer heeft verbaasd is het volgende.

De Zesde (Europese) Richtlijn geeft aan dat bij '**het gelegenheid geven van sportbeoefening**' de Lid Staten een lager Btw-tarief kunnen hanteren. De Nederlandse Belastingdienst heeft die tekst niet gewoon overgenomen, maar heeft in plaats daarvan een tekst gebruikt die luidt '**het recht gebruik te maken van sportaccommodaties**'.

Het vakdepartement, lees: de Directie Sport van het ministerie van VWS, is daarbij niet gehoord of ingeschakeld. Dat leidde er toe dat er een frictie ontstond tussen de bedoelingen van de Zesde Richtlijn en de uitleg van de Nederlandse overheid. Terecht dat de Hoge Raad dat heeft gecorrigeerd.

## *6. Sportieve en economische monopoliepositie van de sportorganisaties: Sportieve en economische eigenheid van de sport*

De structuur van de (internationale) sport is van dien aard dat in de betrokken tak van sport de landelijke organisaties een monopoliepositie innemen. Geen andere organisatie dan bijv. de KNLTennisB mag (van de KNLTB) op het gebied van de tennissport 'officiële' tennisactiviteiten organiseren. Een nieuwe toetreders tot de markt van het organiseren van tenniswedstrijden wordt door de KNLTB geweerd. En iemand die lid is van de KNLTB en deelneemt aan zo'n activiteit, zou door de bond kunnen worden geweerd.

Op geen enkele andere markt dan deze (de sport) is dat gebruikelijk. Dat kan die organisaties in aanvaring brengen met economische wet- en regelgeving. Die wetgeving ziet er op toe dat markten juist open zijn: dat is goed voor de consument en levert welvaartswinst op.

Maar de rijksoverheid (het vakdepartement sport) heeft in het verleden juist actief beleid gevoerd om de sportorganisaties deze sportieve monopoliepositie te laten innemen. Drie gymnastiek organisaties zijn er één geworden, ook de drie motorsportbonden zijn er nu één en van de meerdere bergsportorganisaties is er nu ook slechts één die binnen het subsidieregime van VWS valt. Voor VWS is het van belang dat dit beleid kan worden gehandhaafd: één organisatie per tak van sport.

Ook NOC\*NSF heeft als beleid dat het lidmaatschap van de koepel beperkt blijft tot één lid per tak van sport. Veelal is het zo dat die organisatie een aantal disciplines herbergt. Denk aan het Gymnastiek Verbond dat uiteenlopende disciplines als trampolinespringen, aerobics, turnen, ritmische gymnastiek, etc. overkoepelt. En de Zwembond doet het waterpolo, synchroon zwemmen, lange baan, open water en schoonspringen.

### *Hoe gaat dat in de praktijk?*

Mag een groep(je) mensen besluiten om bijv. badminton te spelen, buiten de NBB om? Natuurlijk mag dat. Maar mogen ze zelf een competitie organiseren? Ja, natuurlijk mag dat. Een eigen nationale badmintonkampioen uitroepen? Jazeker.

Maar dat is natuurlijk niet de échte kampioen. Want die kampioen mag vervolgens niet deelnemen aan de internationale wedstrijden van de Internationale badminton organisatie. Maakt die Internationale organisatie dan misbruik van haar machtspositie? In een 'gewone' economie wel.

En wat gebeurt er wanneer een investeerder, na onderzoek dat zoiets hem winst oplevert, de gehele nationale badmintontop opkoopt en een commerciële competitie begint? En dan de nationale kampioen benoemt. De Badminton Bond zou natuurlijk alles in het werk stellen om dat tegen te gaan, want dan gaat die investeerder er met de core-business van de bond vandoor. Maar maakt de bond, in het kader van de mededingingswet- en regelgeving, dan geen misbruik van een machtspositie die het heeft op basis van haar sportieve monopolie?

Met dit voorbeeld raken we aan een frictiepunt bij het **definiëren van de eigenheid van de sport**. Want wat voor de sport haar core-business is, is voor de investeerder een vehikel om winst te maken. Wanneer we sportactiviteiten, hier 'de competitie' en 'de nationale kampioen', alleen als een marktproduct definiëren dan staat het een ieder vrij om zich op die markt te bewegen, mogen nieuwe toetreders tot die markt niet worden geweerd.

Tegen die achtergrond is het de vraag of NOC\*NSF en het vakdepartement de beleidslijn mogen vasthouden waarbij het sportieve monopolie wordt gegund aan één organisatie. Immers, nergens is dat sportieve monopolie formeel vastgelegd als eigen aan de sport. Sportorganisaties hebben momenteel geen publieke taak in 'hun' tak van sport. De enige wet- en regelgeving die dan geldt, is die van de Mededingingswet.

Wat we zien is dat het sportieve monopolie onmiddellijk als economisch monopolie kan worden uitgelegd. Zonder rekening te (hoeven) houden met de specificiteit, de eigenheid, van de sport. Onder die omstandigheid kan elk aspect van de eigenheid van de sport, waaraan een economische betekenis kan worden gehecht, worden geproblematiseerd en door een klagende marktpartij voor de rechter worden gebracht, op nationaal en internationaal niveau.

*Hoe zit het nu vervolgens met de economische eigenheid van de sport?*

- Een van de belangrijkste kenmerken is dat je het ‘product’ sport niet kunt maken zonder tegenstander.

In geen enkele andere bedrijfstak is je concurrent tegelijkertijd je medeproducent. Dus als winnen het belangrijkste is in sport, dan is het hebben van een tegenstander eigenlijk het állerbelangrijkst. In geen enkele andere bedrijfstak heb je er juist niets aan als je concurrent failliet gaat.

- Het volgende kenmerk is dat wedstrijdsport het meest bevredigend is wanneer de tegenstander bijna net zo goed is, of zelfs iets beter.

En in het laatste geval, toch nog winnen! Dat is voor de spelers en het publiek het spannendst. Dat geeft grote voldoening, niet alleen voor die éne wedstrijd, ook voor de hele competitie. In het Engels heet dat de ‘competitive balance’, misschien te vertalen als ‘gelijke strijd’.

- Een ander belangrijk kenmerk is dat het in de professionele (top)sport gaat om een zgn. ‘winner take all markt’.

Daarbij is het zo dat degene die wint alle aandacht krijgt, de grootste prijs, het meeste geld. Ook als de winnaar maar een heel klein beetje beter is, ook al is de winst via mazzel tot stand gekomen, is een overwinning behaald met slecht spel, ja, zelfs via een achteraf aanwijsbaar ongeldig doelpunt, een scheidsrechterlijke dwaling.

In de professionele (top)sport is de inkomensverdeling schever dan in elke andere bedrijfstak. Zelfs tussen de verschillende takken van sport. De ene sport genereert nu eenmaal meer belangstelling dan de ander. Een wereldkampioen bij zwemmen, judo, hockey, etc. verdient over het algemeen minder aan/door zijn sport dan een gemiddelde speler in het betaald voetbal. En de zwembond, de judobond, de tafeltennis- en de badmintonbond moet het met (veel) minder (sponsor)geld doen dan het voetbal, tennis en hockey.

- Bij het betaald voetbal komt daar nog bij dat het ‘voedingsgebied’ voldoende omvangrijk moet zijn om een geregelde stroom van inkomsten te kunnen genereren.

Dus niet al te veel clubs op een kluitje.

#### *Een schets*

*Ik loop nu met reuzenschreden en zeer globaal door de materie heen.*

Het betaald voetbal genereert van alle sporten de meeste tv-aandacht, krijgt de grootste kijkdichtheid en de hoogste waarderingen. De verkoop van tv-rechten van het voetbal levert van alle sporten verreweg het meeste geld op. Andere sporten krijgen veel minder. Sponsors zijn het meest geneigd hun geld te steken in het betaald voetbal. De bedrijfstak betaald voetbal kent twee divisies, de Eredivisie ontvangt het meest. Daardoor kan een club in de Eredivisie meer betalen voor de spelers dan die in de Eerste divisie. Daardoor blijft het verschil tussen de Ere- en de Eerste divisie groot. Er is ook verschil in opbrengst van de tv-gelden tussen de ‘betere’ ploegen in de Eredivisie.

*(De ‘grote’ clubs pleiten voor een nog groter deel van de koek. Onlangs was dat de voorzitter van PSV, eerder ook die van Feijenoord. Laatstgenoemde deed recent nog een poging om ook nog eens een extra deel van de Toto/Lotto op te eisen; ten koste van de andere sport! Ik zou een ander bewijs van de economische gezondheid van deze bedrijfstak hebben willen leveren)*

Welnu. Feijenoord eiste haar rechten op. En omdat de *sportieve* monopoliepositie van de KNVB werd gedefinieerd als een *economische* monopoliepositie, werd tot in hoogste instantie vastgesteld dat de KNVB de tv-rechten van het betaald voetbal niet ‘collectief’ mocht verkopen. De wedstrijden in de voetbalcompetitie werden juridisch beoordeeld als een stel afzonderlijke economische producten en daardoor beschikt de thuisspelende club over alle rechten van de wedstrijd, dus ook die van de verkoop aan een omroeporganisatie.

De clubs die nu al het meeste geld genereren blijven dat ook doen. Daardoor zal het onderlinge verschil tussen de clubs gehandhaafd blijven. De rijkere clubs kunnen de beste spelers het meest betalen. Bij de ‘armere’ clubs zal de negatieve spiraal worden versterkt, minder goede spelers, minder resultaat, minder inkomsten, de opkomende talenten gaan naar beter betalende clubs.

En zo ontstaat de blijvende situatie dat de rijkere clubs rijker kunnen worden en de arme clubs, om mee te kunnen blijven doen, de lokale overheid te hulp roepen. Of een heel rijke geldschietster. Ook op Europees niveau!

Wanneer de lokale overheid gaat subsidiëren houdt die de bestaande situatie in stand. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is dat – om in sporttermen te blijven - natuurlijk ‘politiek bestuurlijke doping’.

De individuele geldschietsters kunnen het tij ook niet keren, hooguit komt de klap wat later.

Het gevolg is een negatieve spiraal waarbij de uitslagen van de competitie meer voorspelbaar gaan worden. De rijkste 4 á 6 zullen steeds gaan winnen.

Dan zijn play offs - denk aan de noodzaak van de ‘gelijke strijd’ - tussen die clubs hét alternatief. Die clubs zullen de opbrengsten van die extra wedstrijden in meerderheid voor zichzelf opeisen. Daardoor wordt het belang van de gewone competitie uitgehold en worden de inkomsten van de ‘gewone’ clubs nog meer aangetast. Want, omdat elke spanning weg is, blijft ook het publiek weg. Tenslotte blijven er maar 6 clubs over, de rest is failliet of gebruikt ‘politiek bestuurlijke doping’.

In de Verenigde Staten heeft deze analyse er al in 1961 toe geleid dat via de Sports Broadcasting Act aan de vier grote sporten (Honkbal, Basketbal, IJshockey en American Football) een uitzondering werd toegestaan op de (zeer strenge) Mededingingswet.

Enkele voorwaarden: Een salarisplafond voor de spelers, sluitende begroting, limiet aan het spelersbestand, solidariteit bij de verdeling van de tv-gelden, etc.

Het zou niet zo gek zijn om de effecten van onder andere ‘gelijke strijd’, de ‘winner take all markt’ en de positieve effecten van de uitzondering op de Mededingingswet nog eens goed te bestuderen en de resultaten daarvan te bezien op hun toepasbaarheid, niet alleen op nationaal maar juist op Europees niveau. Dat kan dan ook worden meegenomen bij de evaluatie van de ‘play offs’ van de Eredivisie zoals die in ons land aan het eind van dit speelseizoen (2006) zijn voorzien.

Daarbij kan nog het volgende worden opgemerkt.

Inderdaad is het zo dat het voorgaande in de Europese sport vooral speelt bij het betaald voetbal. Bij volleybal, basketbal, tennis, etc. spelen zaken als deze in mindere mate. Dat maakt de vraag verantwoord of maatregelen als deze niet alleen zouden hoeven te gelden voor het (betaald) voetbal. Het verdient mijns inziens inderdaad aanbeveling om de (Europese) overheid aan te sporen om voor het betaald voetbal een juridische situatie te creëren waarbinnen maatregelen als een salarisplafond, limiet aan het spelersbestand, nivellering van de opbrengsten van de tv-gelden, etc. kunnen gelden. Dat zou niet voor alle sporten hoeven te gelden. Het gaat om maatwerk, gericht op de eigenheid van de sportmarkt.

Dat mag echter een algemene vrijstelling voor de sport niet in de weg staan! Integendeel, maar het zou disproportioneel zijn om voor bijvoorbeeld het hockey of het schaatsen – hoe geprofessionaliseerd ook – momenteel al een vergelijkbaar regime te wensen als voor het betaald voetbal. Wel is het zo dat wanneer zich in dergelijke takken van sport vergelijkbare processen voordoen als in het betaald voetbal, van deze ervaring goed gebruik kan worden gemaakt.

### **Ontbreken formele definiëring van de sportieve eigenheid van de sport**

Het ontbreekt aan een formele definiëring van de sportieve eigenheid van de sport en juridische verankering van de publieke betekenis van de sport op zowel nationaal als Europees niveau.

Daardoor zal bijna elke activiteit van de (professionele) sport als economische activiteit worden beoordeeld en zullen voorstellen voor regulering van deze markt worden beoordeeld tegen de achtergrond van de wet- en regelgeving op economisch gebied. Met daarnaast het handhaven van het huidige beleid inzake het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal ten opzichte van de sport, zal dat een gezondmaking van het Europese betaald voetbal in de weg kunnen staan.

Eerlijk gezegd draagt de huidige verdeelsleutel van de opbrengsten van de wedstrijden voor de Champions League daar ook niet toe bij. De teams uit landen van de grotere markten krijgen bij succes meer geld uitgekeerd dan clubs uit landen met een kleinere markt! Een bevestiging en versterking van de winner take all markt!

Vraag is of ik hiermee niet als ‘zwartkijker’ kan worden weggezet. Die kans bestaat.

Maar misschien is het ook wel zinvol om dit beeld eens aan een zeer serieus onderzoek te onderwerpen. Door sporteconomen, sportjuristen en sportsociologen, en niet te vergeten, door de huidige managers en bestuurders in de sport. Want zoveel weet ik wel: het Bosman-arrest en de consequenties daarvan voor de sport heeft allen in de sport verrast.

### **Lopende discussie over spórtevenementen en publieke betrokkenheid.**

Zie hiervoor bijvoorbeeld een tweetal artikelen in de Volkskrant van woensdag 10 augustus 2005. (Zie ook NRC van zaterdag 4 maart.) Het ene artikel gaat over de doorberekening van politiekosten tijdens sportwedstrijden. In het voorbeeld van de auteur de ENECO- tour (wielrennen). Schrijver is van mening dat die kosten niet doorberekend moeten worden. Het tweede artikel gaat over de macht van de Union Cycliste International (UCI) en die van de commerciële organisatoren van wielerevenementen (ASO). Vraag is of deze evenementen terecht een beroep doen op het predicaat 'spórtevenement' en dus voor een alternatieve overheidsbemoeienis in aanmerking dienen te komen. Inmiddels is door de ASO het besluit genomen zich terug te trekken uit de UCI-kalender. Daarmee heeft deze organisatie de solidariteit binnen de internationale wielersport vaarwel gezegd.

Vraag is nu hoe de overheden hiermee willen omgaan. Is nu de ENECO-tour wél een sportevenement en zijn de evenementen van de ASO dat niet? En als beiden inderdaad spórtevenementen zijn, geldt dan automatisch ook dat er een ander fiscaal regime wordt toegepast? En dat de politiekosten voor rekening van de burger komen? Daarbij de kanttekening dat het hier niet gaat om politiekosten tbv het handhaven van de openbare orde, maar kosten inzake de verkeersveiligheid. Veiligheid die door de organisatoren in gevaar wordt gebracht. Moet dan niet worden overwogen om hier leges voor te heffen omdat de overheid diensten verleent aan deze commerciële organisaties? En is er verschil tussen deze evenementen en bijvoorbeeld het formele Nederlands kampioenschap wielrennen?

Wat deze laatste vraag betreft zou ik er voorstander van zijn, zo gaf ik eerder aan, dat het Nederlands kampioenschap (in elke tak van sport) wordt gezien als 'publieke taak' van een sportorganisatie. Dan geldt dus een ander regime als voor een zuiver commerciële organisatie. Het lijkt me zeer gewenst dat er een eenduidig antwoord zal kunnen worden gegeven op vragen als deze. Niet gestuurd door uitspraken van een rechter, maar door beleidsuitspraken!

## *7. Niet alle sportorganisaties hebben 'recht' op dezelfde overheidsbemoeyenis. Olympisch trainingscentrum en staatssteun.*

Een eerste verschil in overheidsbemoeyenis zou dienen te gelden voor organisaties die sportactiviteiten organiseren met winstoogmerk en organisaties zonder winstoogmerk. Een dergelijk onderscheid mag dan voor de Mededingingswet niet van belang zijn, maar voor het beleid van het spórtdepartement is dat natuurlijk wél van groot belang.

De sportactiviteiten die vallen onder de *sectie betaald voetbal* van de KNVB behoren dan wel tot de sportfamilie, komen dus wel in aanmerking voor bijvoorbeeld uitzondering van de mediawet en er geldt een ander regime betreffende de mededingingswet, maar komen niet in aanmerking voor subsidie vanwege de rijksoverheid. Een suggestie zou kunnen zijn om dergelijke organisaties 'toestemming' te verlenen om bij de sportfamilie te mogen horen. Bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden.

Het is ook de vraag of organisaties die *gemotoriseerde sporten* organiseren zoals de motor- en autosport, mede vanwege de grote druk op het milieu, op dezelfde wijze als andere sportorganisaties voor stimulerende overheidsbemoeyenis in aanmerking dienen te komen.

Ze behoren wél tot de sportfamilie maar het is de vraag of de rijksoverheid geen paal en perk zou moeten stellen aan de frequentie van hun activiteiten in plaats van die te stimuleren. Daarbij de kanttekening dat serieus moet worden gekeken of bijvoorbeeld een evenement als de Formule 1 in de autosport nog kan worden gezien als een spórt-evenement.

Zie daarvoor bijvoorbeeld de berichtgeving in NRC van 10 maart 2006. Een Nederlandse coureur moet 5 miljoen Euro betalen voor een 'stoeltje' in zijn race auto. En dat waar de verdeling van de tv-gelden via geheime overeenkomsten zijn geregeld en dat bekend is dat een half miljard euro daarvan in de zakken van de organisatie / organisator verdwijnt. In mijn ogen is hier geen sprake van 'verantwoorde sportbeoefening' zoals ik dat eerder beschreef.

Ook zou voor de *denksportorganisaties*, zoals voor schaken, dammen, bridge en go, een ander regime kunnen gelden dan voor organisaties waarbij de activiteiten (veel) meer voldoen aan de zgn. 'beweegnorm'.

Daarnaast is er het verschil in overheidsbemoeyenis met organisaties die het *sportief bewegen* stimuleren. Sportieve activiteiten buiten het verenigingsverband van de landelijke organisaties en buiten de officiële spelregels van de betrokken tak van sport om. Dan gaat het om activiteiten zoals fitness, recreatieve activiteiten, wandelen, kanoën, fietsen, etc. etc. Soms worden die activiteiten aangeboden in fitnesscentra vanuit commerciële overwegingen, soms in sportaccommodaties door particuliere ondernemingen, soms door gemeenten of stichtingen. Afhankelijk van de aard van de betrokken organisatie en van de vraag of het sportaanbod past binnen de doelstellingen van het sportbeleid (verantwoorde sportbeoefening die meerwaarde heeft voor de samenleving) zal een zekere mate van overheidsbemoeyenis aanwezig kunnen zijn.

Een laatste categorie, maar daarom niet de minst belangrijke, is die van de koepelorganisaties. Laat ik me beperken tot de belangrijkste: **NOC\*NSF**. Duidelijk is dat deze koepelorganisatie een groot aantal functies in zich verenigt. Die is de belangrijkste bepaler van de toewijzing van Toto / Lotto gelden, zelf ook belangrijkste ontvanger van die gelden; actief op de sponsormarkt waar ook de landelijke organisaties op het gebied van de sport actief zijn, adviesrol voor het beleid van VWS, bepaler van het beleid betreffende deelname aan de Olympische Spelen; beheer en beleid op het gebied van het Olympisch netwerk, Papendal, Olympisch Training Centrum; etc. etc. Een omstandigheid die er toe heeft geleid dat er in de Tweede Kamer voor is gepleit om een onafhankelijke sportautoriteit in het leven te roepen.

Hoe deze discussie ook verloopt, het verdient ten sterkste aanbeveling om alle functies van NOC\*NSF eens goed in kaart te brengen. De functies die maatschappelijk gezien inderdaad bij de koepel moeten behoren vervolgens bij wet vast te leggen en als publieke taken te definiëren.

### ***Olympisch netwerk en staatssteun***

Een praktijkvoorbeeld van overheidsbemoeyenis die als staatssteun kan worden aangemerkt. Kijken we naar de overheidsbemoeyenis met Papendal als "Olympisch netwerk" en de onderdelen van dat centrum bij de landelijke sportorganisaties. Want in antwoord op de mening van de Nederlandse

overheid dat financiële ondersteuning aan professionele voetbalclubs géén staatssteun zou vormen (3 juni 2002), schreef **de Europese Commissie juli 2002**, het volgende. (*ik vat een en ander samen*)

“Professionele voetbalclubs dienen als ondernemingen te worden beschouwd, want zij verrichten een economische activiteit. Indien ondersteuning in het kader van het nationale *onderwijssysteem* wordt verstrekt of indien ondersteuning kan worden beschouwd als financiering voor *infrastructuur*, kan er sprake van zijn dat er geen staatssteun wordt verleend.

Bij het *onderwijssysteem* geldt dat een Staat niet de bedoeling heeft tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak vervult ten behoeve van zijn eigen bevolking.

Wat betreft de *infrastructuur* kan de bouw van een plaats van samenkomst voor publieke evenementen waar verschillende soorten activiteiten plaatsvinden, die bovendien ten goede komen aan de algemene bevolking, worden beschouwd als een typische taak van de overheid ten aanzien van diens bevolking. Daarbij komt nog dat een stadion een faciliteit is die een grote en risicovolle investering vergt, die de markt soms niet geheel zelfstandig kan dragen.

- Onder voorwaarde dat geen selectieve bevoordeling van één of meer ondernemingen of producties plaatsvindt, zou de financiering van een stadion niet als staatssteun hoeven te worden gezien. Daaraan wordt voldaan als het stadion niet uitsluitend bestemd is voor een specifiek economisch gebruik, maar faciliteiten biedt voor verschillende activiteiten en gebruikers.
- Als de overheid eigenaar is dient het stadion op niet-discriminatoire wijze beschikbaar te worden gesteld aan verschillende gebruikers. Bij verhuur dienen gepaste vergoedingen te worden betaald.

Als private ondernemingen het beheer hebben dan dient nog aan de volgende voorwaarden te worden voldaan.

- Bij de exploitatievoorwaarden wordt de garantie vereist dat de aard van het stadion in stand blijft als een faciliteit die open staat voor verschillende gebruikers en activiteiten.
- Bewezen moet worden dat de hoogte van de bijdrage van de staat het minimum noodzakelijke is om het project doorgang te laten vinden of, als er sprake is van een concessie, dat door de concessiehouder een gepaste vergoeding wordt betaald. Dat is noodzakelijk om veilig te stellen dat de beheerder van het stadion niet meer dan een marktconforme vergoeding ontvangt voor zijn activiteit.
- De subsidie of concessieverlening moet worden toegekend door een open, transparante en niet-discriminatoire procedure, bij voorkeur via een openbare aanbesteding. En wanneer dat laatste niet mogelijk is, is het belangrijk dat een evaluatie van een onafhankelijke deskundige de minimum noodzakelijke financiering kan aantonen.”

Van belang is dus of NOC\*NSF en de landelijke sportorganisaties worden gezien als ondernemingen en de onderdelen van het Nationaal trainingscentrum worden gezien als infrastructuur zoals hier bedoeld omdat aan alle voorwaarden wordt voldaan.

Vanaf deze plek heb ik wel het antwoord op de vraag of NOC\*NSF en de landelijke sportorganisaties voor deze activiteiten als ondernemingen worden gezien, niet op de vraag of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Ik ga er van uit dat ze als ondernemingen worden gezien en voorlopig ga ik er van uit dat niet aan alle voorwaarden wordt voldaan. Maar ik denk dat wanneer NOC\*NSF en de landelijke sportorganisaties de publieke taak hebben om sportactiviteiten te organiseren en deze activiteiten worden aangemerkt als diensten van algemeen belang en plaatsvinden binnen de sportaccommodaties zoals (op éénduidige wijze) door de overheid gedefinieerd, deze overheidsbemoediening door “Europa” niet zal worden gezien als staatssteun.

En dat op Nationaal niveau het bezwaar van verstoring van de markt kan worden gepareerd. Want daar is onder de huidige omstandigheden natuurlijk wél sprake van. Immers, wanneer een (commerciële) exploitant van een sportaccommodatie momenteel de centrale trainingen van een nationale ploeg zou herbergen en die ploeg gaat verhuizen naar een accommodatie die met behulp van (veel) gemeenschapsgeld zou worden gefinancierd, dan is dat verstoring van de markt!

Dit pleit er ook voor om te komen tot een nationaal topsportaccommodatiebeleid. Voor dat beleid is het nodig dat afstemming plaatsvindt tussen de betrokken overheden en de sportorganisaties



over de investeringen in nieuwe accommodaties, hun plaats in het nationale trainings- en wedstrijdbeleid van de sportorganisaties en van de betrokken gemeenten. Dat voorts een nationaal spreidingsplan wordt ontwikkeld waarbij getracht wordt om een zo evenwichtig mogelijke exploitatie van elk van de onderdelen van dit nationale plan te bewerkstelligen.

Natuurlijk zal dat niet tot op de Euro kunnen lukken.

Maar wanneer de overheid daar niet naar streeft, zal overheidsbemoeyenis met de realisering van topsportaccommodaties moeilijk kunnen ontkomen aan het predicaat van verstoring van de interne markt.

## *8. Horizontale, verticale en onderlinge solidariteit: afdracht van 5 % van alle TV-rechten in de sport. Integrale solidariteit.*

Tot de economische eigenheid van de sport behoort ook de solidariteit. Dat verzin ik niet ter plekke, zie daarvoor o.a. de Verklaring van Helsinki van de Europese Commissie.

Er kunnen drie verschillende varianten bij deze solidariteit worden onderscheiden.

- *Horizontale solidariteit* is het begrip voor de solidariteit tussen bijvoorbeeld de betaald voetbal organisaties onderling om een deel van de opbrengst van de televisiecontracten via een bepaalde verdeelsleutel over alle deelnemende clubs te verdelen.
- *Verticale solidariteit* is dan die solidariteit om binnen een sportorganisatie de inkomsten uit lidmaatschappen, sponsoring, subsidies en televisiecontracten voor alle disciplines te gebruiken. Denk bij het voetbal aan een afdracht voor het vrouwenvoetbal en het futsal en aan de financiering voor de opleidingen in alle betrokken disciplines bij die tak van sport. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld de gymnastiekorganisatie die de disciplines het aerobics, trampolinespringen, turnen, ritmische gymnastiek e.d. kent. Of bij het zwemmen aan verdeling van het geld over de secties van het open water zwemmen, de lange baan, het schoonspringen, waterpolo en kunstzwemmen.
- *Onderlinge solidariteit* als die solidariteit tussen alle sportorganisaties om de inkomsten uit bijvoorbeeld toto/lotto gelden ook ten goede te laten komen aan alle sportorganisaties die lid zijn van NOC\*NSF.

### **Daar overheen leg ik het begrip: integrale solidariteit.**

Eerder werd het begrip 'sportfamilie' geïntroduceerd: dat zijn alle organisaties waarvan de activiteiten onder rijksoverheidsbemoeyenis vallen.

Al deze organisaties dragen daarmee bij aan de verbetering van onze samenleving. Het verdient dan ook de grootst mogelijke aanbeveling om al die organisaties een zekere duurzaamheid mee te geven, resp. er toe bij te dragen dat zij allemaal hun publieke taken ook in de toekomst kunnen voortzetten.

Overheidsbemoeyenis met een organisatie die daardoor in staat is, resp. beoogt, om een andere sportactiviteit uit de markt te dringen, is dan contra productief. En staat haaks op de doelstelling van het sportbeleid van de rijksoverheid.

Voor het in stand houden van de gehele sportfamilie is het daarom noodzakelijk dat integrale solidariteit in stand wordt gehouden, ja zelfs wordt versterkt.

Bij de realisering van een bredere solidariteit en het voorzien in een grotere duurzaamheid voor de gehele sportfamilie zou ook de opbrengst van de verkoop van alle TV-rechten in de sport voor 5% kunnen worden afgeroomd ten behoeve van een meer integrale solidariteit.

Hierbij wordt onderstaande tekst in de kabinetsnota *Kansen voor Topsport* in herinnering gebracht:

*Nederland telt circa vijftig landelijke sportbonden die op grond van hun beleidsplannen kunnen worden aangemerkt als topsportbonden. Sommige daarvan zijn meer dan een eeuw oud en hebben grote successen gekend, waar andere pas enkele jaren op het topsportfront actief zijn. Elke bond heeft zijn eigen aantrekkingskracht en daarmee ook zijn eigen maatschappelijke betekenis. Er zijn topsportbonden met slechts een paar duizend leden, zoals de Olympische sporten schermen en handboogschieten. De KNVB kan daarentegen bogen op meer dan een miljoen leden. Elke bond neemt zijn eigen positie in op de topsportmarkt. De één weet schijnbaar moeiteloos grote menigten op de been te brengen en forse sponsorbedragen te genereren, terwijl andere organisaties, bijvoorbeeld door gebrek aan voldoende mediabelangstelling, slechts een heel bescheiden plaats op die markt innemen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het (aanvullende) beleid van de rijksoverheid inzake de ondersteuning van de topsportbeleidsplannen van de verschillende sportbonden. De rijksoverheid zal zich voornamelijk richten op die sportbonden die niet of onvoldoende in staat zijn hun plaats te verwerven of te behouden op de topsportmarkt.*

### ***Integrale solidariteit niet nieuw***

Overigens is de gedachte aan integrale solidariteit niet nieuw. Minister d'Ancona kwam reeds in maart 1993 met een dergelijk idee. Zie daarvoor het artikel van Hans van Wissen in de Volkskrant van 20 maart 1993. Bij gebrek aan instrumenten om dit in praktijk te brengen – en vanwege de geringe ondersteuning uit de sport – is een en ander nimmer verder uitgewerkt.

Misschien nu.

### **Moeten sportorganisaties zich ook verantwoorden**

Op de specifieke voorwaarden wordt hier nu niet verder ingegaan (denk de veiligheid, slecht bestuur, het oneigenlijk besteden van de kartelwinsten, het niet meedoen aan integrale solidariteit via de horizontale, verticale en onderlinge solidariteit, etc.) maar duidelijk is dat bij het dragen van een maatschappelijke verantwoordelijkheid en het uitvoeren van publieke taken ook een maatschappelijke verantwoordingsplicht behoort. Dat gebeurt momenteel ook.

Deze periodieke verantwoordingsplicht dient plaats te vinden tegen de achtergrond van mogelijke sancties ten opzichte van de organisatie die haar maatschappelijke verantwoording en de uitvoering van haar publieke taken met voeten zou treden. Zie bijvoorbeeld de Formule 1 in de autosport en de ASO bij het wielrennen.

Als juridische vorm zou kunnen worden gedacht aan het verlenen van een concessie aan de betrokken organisatie om als enige de betrokken publieke taak in die tak van sport uit te voeren; denk aan een periode van 12 jaar, 3 olympiaden.

Dan is het vervolgens een optie om de monitoring van die concessie niet in handen te leggen van óf de betrokken koepelorganisatie NOC\*NSF óf van de rijksoverheid, maar aan een onafhankelijk orgaan. Vergelijk met het Commissariaat voor de Media waar het de publieke omroep betreft.

Voor de goede orde, verlies van de concessie zou in mijn ogen niet betekenen dat daarmee de betrokken sport(discipline) verboden zou worden. Dat is uiteraard niet aan de orde. Maar wel zou het dan zo zijn dat deze sport(discipline) niet langer als verantwoorde sportbeoefening wordt gezien en daarmee haar spórtoverheidsbemoeyenis verliest.

## 9. Slot.

### **Een slotpleidooi.**

In de kabinetsnota *Kansen voor Topsport* is de vergelijking gemaakt van sportief hoogbegaafden met intellectueel en artistiek hoogbegaafden. Met name waar het betreft de mogelijkheden voor de ontplooiing van die begaafdheid. De overheid zou daarbij in voorwaardenscheppende zin een rol dienen te spelen.

Ik pleit er voor een extra stap te zetten.

Want we moeten ons realiseren dat er voor de ontplooiing van intellectueel en artistiek hoogbegaafden een uitgebreid publiek onderwijsinstrumentarium bestaat. Onderwijsinstellingen hebben onder meer de publieke taak om de hoogbegaafdheid te herkennen en de ontplooiing daarvan te begeleiden en te ontwikkelen.

In de sport wordt nu ook gestreefd naar een zo goed mogelijk programma van talentherkenning, - begeleiding en – ontwikkeling.

Een dergelijk programma wordt echter niet gerealiseerd via een publiek onderwijssysteem, maar de uitvoering van dat programma berust momenteel bij de sportorganisaties.

Mijn pleidooi komt er op neer dat juridisch wordt vastgelegd dat de landelijke organisaties ook de publieke taak hebben bij te dragen aan de ontplooiing van de sportief hoogbegaafden in onze samenleving. En dat daarvoor een structurele voorziening wordt gerealiseerd via een samenwerkingsverband van Onderwijs en Sport.

Een en ander sluit ook aan bij de visie van de Europese Commissie zoals ik die eerder heb geschetst als het gaat om staatssteun bij betaald voetbalorganisaties. Daar werd immers aangegeven dat financiële ondersteuning geen staatssteun zou zijn als die zou worden verstrekt in het kader van het nationale onderwijssysteem.

De opbrengsten van de 5 % afdracht van alle tv-contracten zouden voor ongeveer de helft dienen te worden aangewend voor de financiering van de voorzieningen voor hun ontplooiing. Dat vormt de basisfinanciering van het geheel.

De rest wordt bijeengebracht vanuit publieke middelen. Deze publieke middelen dienen voorts gelijk aan of meer te zijn dan de opbrengst van de tv-gelden.

De andere helft van de 5% zou ten goede moeten komen aan de ‘armere’ bonden. Zie het pleidooi van d’Ancona in 1993.

Als allerlaatste is er de vraag of deze discussie niet mondiaal moet worden gevoerd?

Dat vind ik uiteraard wel, maar laten we eerst de zaak in eigen land en in Europa op de rails krijgen. Dat is al een krachtig signaal voor de mondiale sportwereld.

Hoewel het Internationaal Olympisch Comité met *Olympic Solidarity* natuurlijk al bijzonder goed werk verricht. En bij de FIFA (voetbal mondiaal) zou het een goede zaak zijn om hun Internationale programma wat meer transparant te maken en niet te beperken tot een actie bij de verkiezing van een nieuwe voorzitter.

Maar – als ik de berichten moet geloven – is dat nog heilig als je leest hoe het er bij het internationale volleybal toegaat. Bij die sport is een heel aparte vorm van solidariteit aan de orde. Daar zou de voorzitter 5% van alle tv-contracten naar eigen genoegen kunnen aanwenden. Het is mij niet bekend of al dat geld worden gebruikt voor enige vorm van solidariteit met de sport. Maar als me wordt gevraagd hier het voordeel van de twijfel te gunnen dan vrees ik daartoe niet bereid te zijn.

Sport is te belangrijk om het aan die markt over te laten

## Holland Heineken House.

Als me soms wordt voorgehouden dat ambtenaren eigenlijk ‘pennenlikkers’ zijn, geen ‘ondernemers’, het zijn ‘dorknopers’ die van ‘de markt’ geen verstand hebben. Dan zeg ik wel eens, om hen tegen te spreken, dat zo’n ambtenaar de ‘vader’ is van het Holland House. Niet de ‘verwekker’, dat waren er drie. Maar de vader. Ja, dat Holland House bij de Olympische Spelen. Ongeloof alom. En dan leg ik het uit, hier wat uitgebreider en onderbouwd met data en harde gegevens.

### Proloog

München (1972), Montreal (1976) en Moskou (1980) géén Holland House te bekennen! En bij de Winterspelen in die jaren al helemaal niet.

Vlak na Montreal stonden de kandidaten voor de organisatie van de Olympische Spelen 1984 bij het IOC in een heel klein rijtje: Teheran en Los Angeles. Los Angeles wilde het wel doen, maar dan op eigen voorwaarden en niet op die van het IOC. Dat zinde Samaranch maar matig.

Hij reisde alle landen af en bewoog de besturen van elk NOC toch vooral na te denken over een mogelijke kandidatuur voor de organisatie van de Spelen.

Dat viel bij het bestuur van het NOC in ons land in goede aarde.

Zojuist – we schrijven begin 1983 - hadden twee studenten hun eindschrijftie gewijd aan de ruimtelijke en financiële consequenties van de organisatie van de Spelen in ons land: “Het kan!” was hun conclusie. Het NOC enthousiast en informeerde Minister President Lubbers.

Het idee kwam staatssecretaris Joop van der Reijden ook snel ter ore.

En in die tijd van misère (hypotheekrente 12 %, bezuinigingen alom, ambtenarensalarissen gekort: “Boos op Koos!”, de dollar was bijna 4 gulden) ging de Ministerraad in 1984 toch akkoord met de kandidatuur van Nederland voor de organisatie van de Spelen 1992 op naam van Amsterdam.

### Een enkele ervaring

In zijn boek van *Leids Laken naar Gooise Matras*, beschrijft Joop van der Reijden zijn ervaring bij de Winterspelen van Sarajevo (1984). Zijn accreditatie als dé vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid stelt hem niet in staat om op elke officiële plek aanwezig te zijn. En het ‘gewone publiek’ al helemaal niet. De scheiding tussen VIP en publiek en tussen VIP en VIP onderling was groot. Dat zinde van der Reijden destijds maar matig.

### Het Holland House in Los Angeles

Joop van der Reijden schrijft in zijn boek ook dat er inmiddels meerderen zijn die zich de bedenkers van het Holland House noemen, maar dat het toch echt Klaas de Jong (directeur Exportbevordering- en VoorlichtingsDienst (EVD) ), Robert Elfrink (pr directeur Heineken) en Loek Jorritsma (VWS) waren die het Holland House hebben bedacht.

Dat kwam zo. De vraag was hoe in Los Angeles de presentatie van de kandidatuur voor de organisatie van de Spelen er uit moest zien. Daar had Klaas de Jong de meeste ervaring mee. Robert Elfrink had bij Heineken zijn mobiele bruine kroeg “café de Duij” en Loek Jorritsma bracht in dat het een ruimte zou moeten zijn voor alle Nederlanders (met welke accreditatie dan ook) die in Los Angeles zouden verblijven. Die inbreng was vooral gebaseerd op de ervaring van Joop van der Reijden in Sarajevo.

Op 15 juni 1984 besloot de Ministerraad bij te dragen aan de kosten voor deze presentatie.

In de brief van 16 juli aan de gemeente Amsterdam werd gesproken van de “Holland Lounge”. Amsterdam maakte daar de “Holland Amsterdam Lounge” van. Het kon de pret niet drukken.

### Calgary en Seoel 1988

De eerstvolgende momenten voor de organisatie van een centrale ontmoetingsplaats bij de Olympische Spelen waren de Winterspelen in **Calgary** en die van Seoel 1988. Op weg naar die Spelen werd door van der Reijden in 1985 onder meer een werkbezoek gebracht aan Canada. Daar werden we in Toronto, Winnipeg, Edmonton en Calgary ontvangen door de Nederlanders die daar al jaren woonden. In Edmonton gebeurde dat in het Holland House. Joop vond dat een betere naam dan een Holland Lounge zoals de naam in Los Angeles was. Onze ambassadeur in Canada, de heer Breman, was met ons mee en knoopte dat goed in de oren. Ter voorbereiding op het bezoek van de delegatie

van de rijksoverheid aan de komende Spelen werd binnen het ministerie van VWS voortgeborduurd op deze ervaringen. En op 7 april 1987 werd ons door de heer Breman gemeld dat de Nederlands - Canadese vereniging in Calgary de beschikking heeft over een gebouw, genaamd "Port of Holland". Het is op korte afstand van het Olympisch Park en kan uitstekend dienst doen als centraal ontmoetingspunt voor alle Nederlanders in Calgary tijdens deze Winterspelen.

Aan staatssecretaris Dees - er was inmiddels een nieuw kabinet - werd door ons ambtenaren op 10 april 1987 onmiddellijk geadviseerd hierover contact op te nemen met staatssecretaris van Rooy van Economische Zaken. Doel te komen tot de inrichting van een "Holland House" waar "ook atleten en pers elkaar kunnen ontmoeten en via ieder die meedoet een bijdrage kan worden geleverd aan Holland promotie". Philips, KLM, Amstel / Heineken (er was een Amstelvestiging in Hamilton, vlakbij Toronto) en AEGON waren voor VWS de representanten van het bedrijfsleven die bij deze plannen betrokken dienden te worden. Dat was prima, zo vond de ambtelijke en politieke top van het ministerie.

Op 30 juni 1987 werd aan staatssecretaris Dees het advies gegeven om spijkers met koppen te slaan samen met Philips, Heineken, KLM en AEGON, én met staatssecretaris Evenhuis van EZ.

31 augustus van dat jaar wisselden de staatssecretarissen Dees, van Rooy en van den Broek (BuiZa) zgn. 'Amicebrieven' uit ter vaststelling dat staatssecretaris Dees het "Holland House" voor Calgary en Seoel zou coördineren. Ook andere bedrijven werden benaderd, niemand reageerde positief. Het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) presenteerde op 9 oktober 1987 haar plan voor Calgary (Ondertekend door Eef Kamerbeek!). Alleen KLM (Huig Ouwehand) en Philips (Eef Kamerbeek) deden nog mee. Februari 1988 werd door VWS (Henk Mannen) een laatste werkbezoek aan Calgary gebracht. De organisatie van het Holland House lag op schema, want bleef zeer beperkt. De samenwerking tussen VWS en de EVD kwam in Calgary onder meer tot uitdrukking in de uitreiking van de zgn. Sport and Trade Award aan Anton Geesink. Het Holland House werd in Calgary dus "Port of Holland" genoemd.

#### Op naar Seoel.

27 oktober 1987 werd binnen het ministerie via een tussentijdse rapportage verslag gedaan van de stand van zaken met betrekking tot het Holland House en er werd een extra budget gevraagd.

Aan bureau Trefpunt (Frank van den Wall Bake) werd door de ministeries van WVC (voorloper van VWS) en Economische Zaken eind februari 1988 gevraagd een voorstel – tot – aanpak te produceren. En aan het NCH (met prachtige namen als van Basten Batenburg en van der Does de Willebois), om samen met Trefpunt, de coördinatie en fondsvorming op zich te nemen.

Het voorstel van Trefpunt werd eind maart 1988 aan VWS voorgelegd. Het was de samenbundeling van alle ideeën, ook die van het NCH van 9 oktober 1987, zoals die eerder voor het Holland House aan de orde waren. Trefpunt ging aan de slag.

Door de staatssecretarissen Evenhuis (EZ) en Dees (WVC) werd op 29 maart 1988 een wervende brief aan potentiële deelnemers gestuurd.

Het NCH presenteerde de plannen van het "Holland House" op 20 april 1988 aan de potentieel geïnteresseerden. De daaropvolgende rapportage van 13 mei 1988 van Trefpunt liet zien dat er bij het bedrijfsleven nauwelijks belangstelling was. De idee van Trefpunt om dan te volstaan met een 'Dutch Club' bleek niet levensvatbaar. Het NOC kon namelijk absoluut niet beloven (laat staan garanderen) dat de Nederlandse atleten regelmatig naar de 'Dutch Club' zouden komen!

Voor de goede orde. De eerste notawisseling in het departement en de daarop volgende gesprekken met bestuursleden van NOC hadden plaats in april/mei 1987. Door WVC werd toen besloten dat het initiatief bij NOC zou dienen te liggen. Zowel voor Calgary als voor Seoel. Het NOC stemde daarmee in. Het heeft toen tot september geduurd – na herhaald aandringen door WVC – dat er een eerste bijeenkomst werd belegd.

Conclusie (27 mei 1988) het initiatief kan niet bij NOC worden gelegd! Het Holland House in Seoel kan dan weliswaar niet doorgaan, maar laten we nu al beginnen met Barcelona.

Om een vergelijking te maken met de rijksoverheidsdelegatie die in 2008 naar Beijing is geweest mag dienen dat de oorspronkelijke delegatie voor Seoel zou bestaan uit staatssecretaris Dees en echtgenote, begeleid door Loek Jorritsma. Omdat de Tweede Kamer de staatssecretaris bij zich riep kon hij niet naar Seoel komen. In zijn plaats kwam nu Secretaris Generaal Hans de Boer. We

verbleven op uitdrukkelijk aanraden van het NOC in het Olympic Family Town, zo'n 5 kilometer buiten het centrum. Naar bleek véér weg van de bestuursleden van het NOC.

### **Een (niet onbelangrijk) tussendoortje**

Na terugkomst uit Seoel werd op 7 december 1988 een bijeenkomst belegd tussen staatssecretaris Dick Dees, de secretaris generaal Hans de Boer, de directeur Sport Wim Wagemaker en Loek Jorritsma. Het onderwerp was de rapportage van het bezoek van de rijksoverheidsdelegatie aan de Olympische Spelen van Seoel 1988.

Hans de Boer stelde in die bijeenkomst dat er nu een fundamenteel antwoord dient te komen op de vraag aan de politiek of we inderdaad wel topsport willen. We moeten een keuze maken voor een dergelijke omslag in beleid of niet. Indien we die vraag willen beantwoorden is er meer dan alleen Economische Zaken bij betrokken. Het gaat dan om een bredere mentaliteit inzake de topsport. Dick Dees vraagt om een korte nota voor een gesprek met de Minister President over deze fundamentele vraag en de secretaris generaal geeft aan dat hij inzake de ondersteuning van de topsport genoeg heeft gezien om "overstag" te zijn gegaan. Topsport verdient beleidsmatig meer ondersteuning dan thans. Dick Dees stelt dat met de ervaring dat topsport vele Nederlanders zeer sterk boeit het belang van een krachtige nota evident is. Wat betreft het Holland House voor Barcelona wordt in deze bespreking vastgesteld dat een en ander in gang moet worden gezet.

Hans de Boer stelt aan het slot van de bespreking dat het verblijf in Seoel (in het Olympic Family Town) voor de staatssecretaris ontoereikend was. Verkeerde zuinigheid lag aan dit besluit ten grondslag! Enkele maanden later, januari 1989, werd bij de reorganisatie van de Directie Sport de zgn. Taakgroep Topsport in het leven geroepen. Loek Jorritsma als hoofd van die taakgroep. Een van de eerste medewerkers die door hem in dienst wordt genomen is Marcel Sturkenboom.

### **Op naar Albertville en Barcelona 1992.**

**Albertville** werd zeer beperkt, de initiatieven waren zo opgezet dat ze die voor Barcelona niet in de wielen zouden rijden. Minister d'Ancona zou de kar gaan trekken.

Samen met Henk van Savooyen van AEGON werd een oriënterend bezoek aan Albertville gebracht. Daar, vlak bij de ijsbaan een goede locatie gevonden. Daar zou AEGON haar medaillewinnaars huldigen en zouden de Nederlanders hun feestje kunnen bouwen. Meer niet.

Robert Elfrink van Heineken gaf me als troost een paar treetjes bier mee.

**Barcelona**, dat werd het échte werk.

Het NCH kreeg opdracht de Nederlandse aanwezigheid ten tijde van de Olympische Spelen van 1992 verder uit te werken. Per brief van 21 december 1988 werd die opdracht aan staatssecretaris Dees bevestigd en werd melding gemaakt van de eerste activiteiten. Het bureau Holon, met Casper den Daas en Hans IJzereef, nam de logistieke en organisatorische werkzaamheden op zich. De Nederlandse Sport Federatie (NSF) werd er sterk bij betrokken en er werden stevige werkafspraken gemaakt. Dat niet iedereen zich daar steeds aan hield, o.a. NOC, is een hoofdstuk apart. onder de naam "Olympic Star '92" werd door Holon gezorgd voor een schip (Star Clipper) in de haven van Barcelona en op de kade een de Boer tent waar alle activiteiten zich zouden afspelen. Denk aan huldiging medaillewinnaars, de uitreiking van de Sport and Trade Award aan Johan Crujff, het optreden van het nationaal jeugd orkest, de uitreiking van diploma's aan de volleybalinternationals, de receptie van de ambassadeur in Spanje, etc. etc.. Minister d'Ancona maakte daar ook het Fonds voor de Topsporter bekend!

De organisatie van Olympic Star '92 is weergegeven in een eenvoudig document, gedateerd op 17 maart 1992. Daaruit blijkt dat er een Stichting is, het bestuur bestaat uit de heren IJzereef (Holon), Huibregtsen (NOC) en Fransen (Arke). De Directie is in handen van C. den Daas (Holon). Aangegeven wordt hoe alles er logistiek uit zal zien en op pagina 17 van het document wordt een overzicht van de kade ten opzichte van de Olympische locaties gegeven. De getekende plattegrond toont hoe het "Heineken Pers- en ontmoetingscentrum" aan de kade is gelegen. De afstandentabel geeft ons een indruk van de reistijden die nodig zijn om de evenementen te bezoeken.

### **Op naar Lillehammer en Atlanta.**

Mijn betrokkenheid beperkte zich tot een oriënterend werkbezoek (1994) aan Atlanta. Daarna werd ik ziek en vervolgens 'tele arbeidsgeschikt' verklaard. Reizen zat er niet meer in.

Naar ik begreep werd de coördinatie van een dergelijk project niet langer als overheidstaak gezien.

### **Epiloog**

Een heel epistel.

Maar ja, het beslaat dan ook een periode van 1983 tot 1994.

Hieruit mag blijken dat er bij het Holland Heineken House heel veel ‘ooms’ betrokken zijn geweest.

Die heb je als vader ook nodig bij het volwassen worden van je kind.

En dan is het ook verstandig wanneer je er afstand van neemt.

Ofschoon het door de rijksoverheid daarna te vondeling is gelegd, stiefvaders zich er over hebben ontfermd en andere partners heeft gevonden, blijf ik er toch met genoegen op terug kijken.

Loek Jorritsma.



Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 19 juni 2009, nr. S/2935450, houdende vaststelling van de voorwaarden op grond waarvan een sportorganisatie vrijgesteld wordt van belasting over schenkingen en legaten (Regeling landelijke sportorganisaties Successiewet 1956).

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op de artikelen 32, 32a en 33 van de Successiewet 1956;

Besluit:

### **Artikel 1**

- 1. Als landelijke sportorganisatie als bedoeld in de artikelen 32, eerste lid, onder 8°, 32a, tweede lid, en 33, eerste lid, onder 13°, van de Successiewet 1956 is aangewezen elke landelijke sportorganisatie die:
  - a. volledige rechtsbevoegdheid heeft;
  - b. niet aan vennootschapsbelasting is onderworpen of daarvan is vrijgesteld;
  - c. de bevordering en organisatie van de beoefening van een of meer takken van sport ten doel heeft;
  - d. nationaal representatief is voor een of meer takken van sport;
  - e. als nationale vertegenwoordiger van een bepaalde tak van sport erkend is door de internationale organisatie die geacht wordt op wereldniveau deze sport te representeren;
  - f. als leden hoofdzakelijk verenigingen of stichtingen heeft die sportbeoefening bij hen ten doel hebben; en
  - g. regels heeft gesteld voor de bij hen aangesloten verenigingen of stichtingen met betrekking tot de te verlenen of te erkennen vaardigheidsonderscheidingen en voor de bevoegdheid van leiders en begeleiders, alsmede voor de kwaliteit van de daartoe in te stellen proeven en examens.
- 2. Als landelijke sportorganisatie als bedoeld in de artikelen 32, eerste lid, onder 8°, 32a, tweede lid, en 33, eerste lid, onder 13°, van de Successiewet 1956 is voorts aangewezen elke landelijke sportorganisatie die voldoet aan de in het eerste lid, onderdelen a, b, c en f gestelde voorwaarden en die dienstverlening ten behoeve van haar leden ten doel heeft.

### **Artikel 2**

De belastinginspecteur vraagt bij verschil van inzicht over de vraag of een sportorganisatie is aangewezen in de zin van artikel 1, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een oordeel bij beschikking.

### **Artikel 3**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2009.

#### **Artikel 4**

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling landelijke sportorganisaties Successiewet 1956.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*

*M. Bussemaker.*

### **TOELICHTING**

#### **Algemeen**

Bij het Belastingplan 2009 is in de Successiewet 1956 een vrijstelling opgenomen voor het recht van successie, het recht van overgang en het recht van schenking voor (erfrechtelijke) verkrijgingen door een landelijke sportorganisatie of een daarbij aangesloten amateursportvereniging of stichting. Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is daarbij de bevoegdheid gedelegeerd om, in overeenstemming met de Minister van Financiën, bij ministeriële regeling de landelijke sportorganisaties aan te wijzen en daaraan voorwaarden te stellen. Met deze regeling wordt daaraan uitvoering gegeven.

#### **Artikelsgewijs**

##### ***Artikel 1***

In het eerste lid van artikel 1 worden de landelijke organisaties aangewezen die de bedoelde vrijstellingen genieten. In de eerste plaats is bepaald dat de organisatie volledig rechtsbevoegd moet zijn. Een organisatie die niet volledig rechtsbevoegd is, kan immers geen schenkingen ontvangen. Ten tweede is voorgeschreven dat de organisatie niet mag zijn onderworpen aan vennootschapsbelasting of daarvan is vrijgesteld. Daarmee wordt het karakter van amateurorganisatie bepaald. Indien een organisatie gedeeltelijk is onderworpen aan vennootschapsbelasting zal in voorkomend geval maatwerk worden geleverd in die zin dat de vrijstelling alleen van toepassing is op het gedeelte van de verkrijging dat aan het vrijgestelde deel van de sportorganisatie toekomt. De voorwaarde dat de organisatie de bevordering en organisatie van de beoefening van een of meer takken van sport ten doel moet hebben, geeft aan dat de vrijstelling landelijke sportorganisaties betreft. Ten slotte is bepaald dat de aanwijzing sportorganisaties betreft die representatief zijn voor de door hen behartigde sport, dat zij tevens als nationale vertegenwoordiger daarvan gelden en dat zij regels hebben gesteld met betrekking tot opleidingen en de bevoegdheid van leiders en begeleiders. Het betreft zowel landelijke sportorganisaties die zijn aangesloten bij het NOC\*NSF, de nationale sportkoepel in Nederland, als andere landelijke sportorganisaties van de lidstaten van Europese Unie, de Nederlandse Antillen of Aruba.

Het tweede lid wijst landelijke sportorganisaties aan die dienstverlenend optreden voor de sport en aan een aantal voorwaarden uit het eerste lid voldoen. Ook deze kunnen aanspraak maken op een vrijstelling. Als voorbeeld kunnen de zogenoemde buitengewone leden van het NOC\*NSF genoemd worden.

##### ***Artikel 2***

Het is niet uit te sluiten dat in het kader van de toepassing van artikel 32, 32a of 33 van de Successiewet 1956 een verschil van inzicht ontstaat tussen de belastinginspecteur en een landelijke sportorganisatie over de vraag of die organisatie is aangewezen in de zin van artikel 1 van deze regeling. In dat geval verzoekt de belastinginspecteur de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, gelet op de ervaring en expertise met dat beleidsterrein, om een oordeel. Dit oordeel betreft een rechtsvaststellende beschikking. Tegen deze beschikking kan bezwaar bij de Minister van VWS en beroep op de gewone bestuursrechter worden ingesteld op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De inhoud van deze beschikking zal bij verkregen formele rechtskracht worden opgevolgd door de desbetreffende belastinginspecteur.

### ***Artikel 3***

De betreffende wijzigingen in de Successiewet 1956 zijn in werking getreden met ingang van 1 januari 2009. Om deze vrijstellingen mogelijk te maken vanaf die dag, heeft deze regeling terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2009.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*

*M. Bussemaker.*

## **Overheid als marktpartij**

Overheden concurreren regelmatig met bedrijven. Denk aan stadswachten die bedrijventerreinen beveiligen. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, die is opgenomen in de Mededingingswet.

Gedragsregels van de Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid bevat 4 gedragsregels. Deze regels gelden voor de hele overheid. Kiest een overheid ervoor om goederen of diensten op de markt aan te bieden, dan moet zij zich aan de gedragsregels houden. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld sportzalen verhuren, de groenvoorziening bij particulieren verzorgen of reclamediensten aanbieden.

De 4 gedragsregels zijn:

### *Kostendoorberekening*

Overheden moeten in ieder geval alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs. Onderhoudt een gemeentelijke plantsoendienst ook particuliere tuinen? Dan moeten de overheden de kosten van dat particuliere onderhoud volledig in rekening brengen.

### *Bevoordelingsverbod*

Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven. Bijvoorbeeld door een gunstige financiering aan te bieden.

### *Gegevensgebruik*

Overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken niet hergebruiken voor andere, economische activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken. Gebruikt een gemeente bijvoorbeeld de gemeentelijke basisregistratie om een commerciële mailing te versturen? Dan mag dat alleen als zij die gegevens onder dezelfde voorwaarden aan derden beschikbaar stelt.

### *Functiescheiding*

Heeft een overheid bij bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol, en voert zij die economische activiteiten ook zelf uit? Dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie. De gemeenteambtenaar die de aanvraag voor een kapvergunning behandelt, kan niet tegelijkertijd kapwerkzaamheden aanbieden aan particulieren.

### *Uitzonderingen op de gedragsregels*

De wettelijke gedragsregels gelden voor overheden die economische activiteiten verrichten. Zelf, of via hun overheidsbedrijven. Hierop zijn wel een aantal uitzonderingen. In de Handreiking Wet Markt en Overheid staan deze uitzondering beschreven.

### *Handreiking Wet Markt en Overheid*

De Handreiking Wet Markt en Overheid is een praktische gids voor overheden die met de Wet Markt en Overheid te maken krijgen. Aan de hand van een 'beslisboom' en door 9 vragen te beantwoorden kunnen overheden nagaan of de Wet Markt en Overheid op hen van toepassing is.

### *Toezicht naleven gedragsregels*

De gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid zijn opgenomen in de Mededingingswet. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van deze gedragsregels.

### *Klachten*

Vinden ondernemers dat de overheid oneerlijk concurreert en zich niet aan de gedragsregels houdt? Dan kunnen zij een klacht indienen bij de organisatie waar zij problemen mee hebben. Ook kunnen zij met hun klacht over oneerlijke concurrentie terecht bij de ACM. De ACM kan dan een onderzoek instellen naar concurrentievervalsing. Als de ACM vaststelt dat de wet wordt overtreden, kan zij een last onder dwangsom opleggen.

**Bijlage 4 relevante teksten Wet van 22 mei 1997, houdende nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet) en Wet Markt en Overheid (Tekst geldend op: 31-05-2013)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is ter vervanging van de Wet economische mededinging nieuwe regels vast te stellen omtrent mededingingsafspraken en economische machtsposities, alsmede om regels te stellen omtrent toezicht op concentraties van ondernemingen, en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regels betreffende de mededinging krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;  
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen**

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;
- b. Autoriteit Consument en Markt: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
- c. [vervallen;]
- d. Verdrag: het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- e. overeenkomst: een overeenkomst in de zin van artikel 81, eerste lid, van het Verdrag;
- f. onderneming: een onderneming in de zin van artikel 81, eerste lid, van het Verdrag;
- g. ondernemersvereniging: een ondernemersvereniging in de zin van artikel 81, eerste lid, van het Verdrag;
- h. onderling afgestemde feitelijke gedragingen: onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 81, eerste lid, van het Verdrag;
- i. economische machtspositie: positie van een of meer ondernemingen die hen in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan te verhinderen door hun de mogelijkheid te geven zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten, hun leveranciers, hun afnemers of de eindgebruikers te gedragen;
- j. onderzoek: handelingen die worden verricht met het oog op de vaststelling dat al dan niet een overtreding is begaan;
- k. verordening 1/2003: verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG 2003, L 1);
- l. verordening 139/2004: verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van de Europese Unie van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEG L 24);
- m. mededingingsverordening: verordening genoemd in de onderdelen k en l;
- n. consumentenorganisaties: stichtingen of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid die krachtens hun statuten tot taak hebben het behartigen van de collectieve belangen van consumenten.

**Hoofdstuk 2. De Autoriteit Consument en Markt**

§ 2. Taken en bevoegdheden

Artikel 5

De Autoriteit Consument en Markt is belast met taken ter uitvoering van deze wet, alsmede ter uitvoering van andere wetten, voor zover dat in de desbetreffende wet is bepaald.

Artikel 5a [Vervallen per 01-04-2013]

Artikel 5b

1. Onze Minister kan de Autoriteit Consument en Markt opdragen werkzaamheden te verrichten in het kader van de uitvoering van regelgeving op het gebied van de mededinging op grond van het Verdrag, voor zover daarin niet reeds bij of krachtens de wet is voorzien, alsmede werkzaamheden op het gebied van de mededinging in verband met andere verdragen of internationale afspraken.

2. Onze Minister kan de Autoriteit Consument en Markt instructies geven met betrekking tot het verrichten van de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden, alsmede met betrekking tot het door de Autoriteit Consument en Markt in te nemen standpunt in een adviescomité als bedoeld in artikel 14,

tweede lid, van verordening 1/2003 en artikel 19, vierde lid, van verordening 139/2004, met dien verstande dat een instructie inzake een standpunt in een adviescomité geen betrekking heeft op de mededingingsaspecten van een individueel geval.

#### Artikel 5c

1. Onze Minister kan, al dan niet op verzoek van een van Onze andere Ministers, de Autoriteit Consument en Markt opdragen een rapportage uit te brengen inzake de effecten voor de mededinging van voorgenomen of geldende regelgeving of van een voorgenomen of een geldend besluit.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan een in het eerste lid bedoelde rapportage ook uit eigen beweging uitbrengen.

3. Het uitbrengen van een rapportage aan een van Onze andere Ministers geschiedt door tussenkomst van Onze Minister.

4. Op verzoek van een of beide Kamers van de Staten-Generaal brengt de Autoriteit Consument en Markt met tussenkomst van Onze Minister een rapportage uit aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Onze Minister zendt de rapportage onverwijld naar de beide Kamers der Staten-Generaal. Onze Minister kan de rapportage doen vergezellen van zijn bevindingen.

### **Hoofdstuk 3. Mededingingsafspraken**

#### § 1. Verbod van mededingingsafspraken

##### Artikel 6

1. Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

2. De krachtens het eerste lid verboden overeenkomsten en besluiten zijn van rechtswege nietig.

3. Het eerste lid geldt niet voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen

a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of  
b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.

4. Een onderneming of ondernemersvereniging die zich op het derde lid beroept, bewijst dat aan dat lid is voldaan.

##### Artikel 7

1. Artikel 6, eerste lid, geldt niet voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen als bedoeld in dat artikel indien:

a. bij de desbetreffende overeenkomst of onderling afgestemde feitelijke gedraging niet meer dan acht ondernemingen betrokken zijn, dan wel bij de desbetreffende ondernemersvereniging niet meer dan acht ondernemingen betrokken zijn, en

b. de gezamenlijke omzet in het voorafgaande kalenderjaar van de bij de desbetreffende overeenkomst of onderling afgestemde feitelijke gedraging betrokken ondernemingen dan wel de gezamenlijke omzet van de bij de desbetreffende ondernemersvereniging betrokken ondernemingen niet hoger is dan:

1°. € 5 500 000, indien daarbij uitsluitend ondernemingen zijn betrokken wier activiteiten zich in hoofdzaak richten op het leveren van goederen;

2°. € 1 100 000, in alle andere gevallen.

2. Onverminderd het eerste lid, geldt artikel 6, eerste lid, voorts niet voor overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen als bedoeld in dat artikel voor zover daarbij ondernemingen of ondernemersverenigingen betrokken zijn die daadwerkelijke of potentiële concurrenten zijn op een of meer van de relevante markten, indien:

a. het gezamenlijke marktaandeel van de bij de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging betrokken ondernemingen of ondernemersverenigingen op geen van de relevante markten waarop de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging van invloed is, groter is dan 10%, en

b. de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kan beïnvloeden.

3. In geval van afzonderlijke overeenkomsten tussen een onderneming of een ondernemersvereniging en twee of meer andere ondernemingen, die dezelfde strekking hebben, worden voor de toepassing van het eerste lid die overeenkomsten tezamen beschouwd als één overeenkomst.

4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, zo nodig onder voorschriften en beperkingen, dat artikel 6, eerste lid, niet van toepassing is op in die maatregel omschreven categorieën van overeenkomsten, besluiten of gedragingen als bedoeld in dat artikel, die in het algemeen vanuit een oogpunt van mededinging van duidelijk ondergeschikte betekenis zijn.

5. Het in het eerste lid, onder a, genoemde aantal en de in het eerste lid, onder b, genoemde bedragen kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd.

#### Artikel 8

1. De berekening van de omzet, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.

2. Indien een onderneming behoort tot een groep als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden voor de berekening van de omzet van die onderneming de omzetten van alle tot die groep behorende ondernemingen opgeteld. Bij deze berekening worden transacties tussen de tot die groep behorende ondernemingen buiten beschouwing gelaten.

3. Voor de berekening van de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b, worden de transacties tussen die ondernemingen buiten beschouwing gelaten.

#### Artikel 9

1. De Autoriteit Consument en Markt kan op een overeenkomst tussen ondernemingen, een besluit van een ondernemersvereniging of een onderling afgestemde feitelijke gedraging van ondernemingen waarop krachtens artikel 7, eerste, tweede of vierde lid, artikel 6, eerste lid, niet van toepassing is, bij beschikking alsnog artikel 6, eerste lid, van toepassing verklaren, indien die overeenkomst, dat besluit of die gedraging gezien de marktverhoudingen op de relevante markt in aanzienlijke mate afbreuk doet aan de mededinging.

2. Op de voorbereiding van de beschikking is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

3. De beschikking treedt niet eerder in werking dan zes weken na de datum van haar terinzagelegging overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.

#### Artikel 10

Artikel 6 geldt niet voor overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in dat artikel die rechtstreeks verbonden zijn aan een concentratie als bedoeld in artikel 27, en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de desbetreffende concentratie.

§ 2. Uitzondering in verband met het vervullen van bijzondere taken

#### Artikel 11

Voor overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, waarbij ten minste een onderneming of ondernemersvereniging betrokken is die bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, geldt artikel 6, eerste lid, voor zover de toepassing van dat artikel de vervulling van de aan die onderneming of ondernemersvereniging toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

### § 3. Vrijstellingen

#### Artikel 12

Artikel 6, eerste lid, geldt niet voor overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen waarvoor krachtens een verordening van de Raad van de Europese Unie of een verordening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen artikel 81, eerste lid, van het Verdrag buiten toepassing is verklaard.

#### Artikel 13

1. Artikel 6, eerste lid, geldt niet voor overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen die de handel tussen de lid-staten van de Europese Gemeenschappen niet ongunstig kunnen beïnvloeden of waardoor de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt verhinderd, beperkt of

vervalst doch die, indien dat wel het geval zou zijn, zouden zijn vrijgesteld krachtens een verordening als bedoeld in artikel 12.

2. De Autoriteit Consument en Markt kan op een overeenkomst tussen ondernemingen, een besluit van een ondernemersvereniging of een onderling afgestemde feitelijke gedraging van ondernemingen waarop krachtens het eerste lid artikel 6, eerste lid, niet van toepassing is, bij beschikking alsnog artikel 6, eerste lid, van toepassing verklaren, indien zich omstandigheden voordoen als die welke krachtens de desbetreffende verordening kunnen leiden tot de buitentoepassingverklaring van die verordening.

3. Op de voorbereiding van de beschikking is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

4. De beschikking treedt niet eerder in werking dan zes weken na de datum van haar terinzagelegging overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.

#### Artikel 14

Artikel 6, eerste lid, geldt niet voor overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen waarvoor een op grond van artikel 81, derde lid, van het Verdrag verleende ontheffing geldt.

#### Artikel 15

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, zo nodig onder voorschriften en beperkingen, dat artikel 6, eerste lid, niet geldt voor in die maatregel omschreven categorieën van overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in dat artikel, die bijdragen tot verbetering van de produktie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen

a. beperkingen op te leggen die voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of  
b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.

2. In een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid kan worden bepaald dat de Autoriteit Consument en Markt op een overeenkomst, besluit of gedraging waarvoor krachtens die maatregel artikel 6, eerste lid, niet geldt, bij beschikking alsnog artikel 6, eerste lid, van toepassing kan verklaren, indien wordt voldaan aan de in die algemene maatregel van bestuur genoemde vereisten.

3. Op de voorbereiding van de beschikking is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

4. De beschikking treedt niet eerder in werking dan zes weken na de datum van haar terinzagelegging overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Hoofdstuk 4. Economische machtsposities**

#### § 1. Verbod van misbruik van economische machtsposities

##### Artikel 24

1. Het is ondernemingen verboden misbruik te maken van een economische machtspositie.

2. Het tot stand brengen van een concentratie als omschreven in artikel 27 wordt niet aangemerkt als het misbruik maken van een economische machtspositie.

#### § 2. Uitzondering in verband met het vervullen van bijzondere taken

##### Artikel 25

1. Voor zover de toepassing van artikel 24, eerste lid, de vervulling van bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan aan een onderneming opgedragen beheer van een dienst van algemeen economisch belang verhindert, kan de Autoriteit Consument en Markt op aanvraag verklaren dat artikel 24, eerste lid, niet van toepassing is op een daarbij aangewezen gedraging.

2. Een beschikking als bedoeld in het eerste lid kan onder beperkingen worden gegeven; aan een beschikking kunnen voorschriften worden verbonden.

### **Hoofdstuk 4a. Financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen**

#### Artikel 25a

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:



a. richtlijn: richtlijn nr. 2006/111/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 november 2006 (PbEG L 318) betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen;

b. uitsluitend recht: een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan een onderneming wordt verleend, waarbij voor die onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen;

c. bijzonder recht: een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan aan een beperkt aantal ondernemingen wordt verleend en waarbij binnen een bepaald geografisch gebied:

1°. het aantal van deze ondernemingen die een dienst mogen verrichten of een activiteit mogen uitoefenen op een andere wijze dan volgens objectieve, evenredige en niet-discriminerende criteria tot twee of meer wordt beperkt,

2°. verscheidene concurrerende ondernemingen die een dienst mogen verrichten of een activiteit mogen uitoefenen op een andere wijze dan volgens deze criteria worden aangewezen, of

3°. aan een of meer ondernemingen op een andere wijze dan volgens deze criteria voordelen worden toegekend waardoor enige andere onderneming aanzienlijk wordt belemmerd in de mogelijkheid om dezelfde activiteiten binnen hetzelfde geografische gebied onder in wezen gelijkwaardige voorwaarden uit te oefenen;

d. verschillende activiteiten: enerzijds producten of diensten met betrekking tot welke aan een onderneming een bijzonder of uitsluitend recht is verleend, of alle diensten van algemeen economisch belang waarmee een onderneming is belast en, anderzijds, elk ander afzonderlijk product met betrekking tot hetwelk of elke andere afzonderlijke dienst met betrekking tot welke de onderneming werkzaam is.

#### Artikel 25b

1. Ondernemingen waaraan overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht is verleend of die overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm compensatie ontvangen, en die verschillende activiteiten uitvoeren, houden een zodanige administratie bij dat:

a. de registratie van de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden zijn;

b. alle lasten en baten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend;

c. de beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de administratie wordt gevoerd, duidelijk zijn vastgelegd.

2. De onderneming bewaart de in het eerste lid, onderdelen a, b en c, bedoelde gegevens gedurende vijf jaar, gerekend vanaf het einde van het boekjaar waarop de gegevens betrekking hebben.

#### Artikel 25c

Artikel 25b, eerste lid, is niet van toepassing op activiteiten die onder de toepassing vallen van specifieke door de Europese Gemeenschap vastgestelde bepalingen inzake een gescheiden administratie, andere dan die van de richtlijn.

#### Artikel 25d

1. Artikel 25b, eerste lid, is voorts niet van toepassing op:

a. ondernemingen die diensten verrichten welke de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden;

b. ondernemingen waarvan de totale nettojaaromzet minder dan 40 miljoen heeft bedragen gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de onderneming een bijzonder of uitsluitend recht heeft genoten dat overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag is verleend of waarin zij is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag;

c. ondernemingen die voor een redelijke periode met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belast zijn overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag, indien de overheidssteun in enigerlei vorm, waaronder een subsidie, ondersteuning of compensatie, die zij ontvangen, was vastgesteld ingevolge een open, doorzichtige en niet-discriminerende procedure.

2. Voor de toepassing van het eerste lid, onderdeel b, wordt ten aanzien van openbare banken de nettojaaromzet vervangen door een balanstotaal van minder dan € 800 miljoen.

3. Het in het eerste lid, onderdeel b, en het in het tweede lid genoemde bedrag kunnen bij regeling van Onze Minister worden gewijzigd indien de wijziging voortvloeit uit een bindend besluit van een orgaan van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 25e

Indien de Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om terbeschikkingstelling van gegevens als bedoeld in artikel 25b, eerste lid, verstrekt de onderneming die dit aangaat, de Autoriteit Consument en Markt op diens verzoek binnen de door haar gestelde termijn de desbetreffende gegevens. De Autoriteit Consument en Markt doet de gegevens toekomen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 25f

Indien de goede uitvoering van de richtlijn dat vereist, kunnen bij regeling van Onze Minister nadere regels worden gesteld inzake de toepassing van dit hoofdstuk.

#### **Hoofdstuk 4b. Overheden en overheidsbedrijven**

Artikel 25g

1. In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder overheidsbedrijf:

a. een onderneming met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, niet zijnde een personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, in staat is het beleid te bepalen;

b. een onderneming in de vorm van een personenvennootschap, waarin een publiekrechtelijke rechtspersoon deelneemt.

2. Een publiekrechtelijke rechtspersoon is alleen in staat in een onderneming het beleid te bepalen in de zin van het eerste lid, onder a:

a. indien hij, al dan niet tezamen met een of meer andere publiekrechtelijke rechtspersonen, beschikt over de meerderheid van de stemrechten, verbonden aan de door de rechtspersoon van de onderneming uitgegeven aandelen;

b. indien meer dan de helft van de leden van het bestuur of het toezichthoudend orgaan wordt benoemd door een of meer publiekrechtelijke rechtspersonen of door leden of aandeelhouders die een publiekrechtelijke rechtspersoon zijn;

c. indien de onderneming een dochtermaatschappij in de zin van artikel 24a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van een rechtspersoon waarvoor onderdeel a of b van toepassing is; of

d. in andere gevallen, voor zover bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

Artikel 25h

1. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op:

a. openbare scholen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra, en artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs;

b. openbare instellingen als bedoeld in artikel 1.1.1, onder c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

c. openbare instellingen als bedoeld in artikel 1.1, onder h, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

d. de instellingen, bedoeld in artikel 1.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, en de organisaties, bedoeld in artikel 3 van de TNO-wet en in artikel 2 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek;

e. publieke media-instellingen als bedoeld in artikel 1 van de Mediawet 2008.

2. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.

3. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op bestuursorganen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en op bestuursorganen van openbare lichamen die zijn ingesteld op grond van artikel 134 van de Grondwet.

4. Dit hoofdstuk is niet van toepassing indien het economische activiteiten van een bestuursorgaan betreft ten aanzien waarvan een maatregel is getroffen die naar het oordeel van het bestuursorgaan kan worden aangemerkt als een steunmaatregel die voldoet aan de criteria van artikel 87, eerste lid, van het Verdrag.

5. Dit hoofdstuk is niet van toepassing op economische activiteiten en op een bevoordeling als bedoeld in artikel 25j, welke plaatsvinden respectievelijk plaatsvindt in het algemeen belang.

6. De vaststelling of economische activiteiten of een bevoordeling plaatsvinden respectievelijk plaatsvindt in het algemeen belang geschiedt voor provincies, gemeenten en waterschappen door provinciale staten, de gemeenteraad respectievelijk het algemeen bestuur en voor zelfstandige bestuursorganen in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen door de minister die het aangaat.

#### Artikel 25i

1. Een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, brengt de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening.

2. Het eerste lid is niet van toepassing:

a. indien de economische activiteiten strekken ter uitoefening van een bijzonder of uitsluitend recht in de zin van artikel 25a, onder c, respectievelijk b, en reeds voorschriften gelden omtrent de voor de desbetreffende activiteiten in rekening te brengen prijzen;

b. indien de economische activiteiten inhouden het verstrekken van gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden of het verstrekken van gegevensbestanden die uit de genoemde gegevens zijn samengesteld;

c. 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.

3. Bij de vaststelling van de integrale kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt voor de financiering met vreemd vermogen en met eigen vermogen voor zover dat redelijkerwijs aan de economische activiteiten kan worden toegerekend, een bedrag in aanmerking genomen dat niet lager is dan de lasten die in het normale handelsverkeer gebruikelijk zijn voor de financiering van ondernemingen.

4. Op verzoek van de Autoriteit Consument en Markt toont een bestuursorgaan aan dat het heeft voldaan aan de in het eerste lid bedoelde verplichting.

#### Artikel 25j

1. Een bestuursorgaan bevoordeelt niet een overheidsbedrijf, waarbij hij in de zin van artikel 25g, eerste lid, is betrokken, boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en kent evenmin een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toe die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.

### **Hoofdstuk 6. Toezicht en onderzoek**

#### § 1. Toezicht

##### Artikel 50

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren van de Autoriteit Consument en Markt.

### **Hoofdstuk 7. Overtredingen verbod van mededingingsafspraken en verbod van misbruik van een economische machtspositie**

#### § 1. Bestuurlijke boete, last onder dwangsom en bindende aanwijzing

##### Artikel 56

1. Ingeval van overtreding van artikel 6, eerste lid, of van artikel 24, eerste lid, kan de Autoriteit Consument en Markt de overtreder:

a. een bestuurlijke boete opleggen;

b. een last onder dwangsom opleggen;

c. een bindende aanwijzing tot naleving van deze wet opleggen.

2. Ingeval van overtreding van een bindende aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, onder c, kan de Autoriteit Consument en Markt de overtreder een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen.

**Marktfaalen:** De Europese Commissie veronderstelt een bepaald marktfaalen als voorwaarde voor de financiering van DAEB. Zij gaat er bij het beoordelen van de noodzaak en proportionaliteit van de DAEB dan vanuit dat de markt ontoereikend is om naar sociaal-maatschappelijk verantwoorde voorwaarden bepaalde activiteiten voort te brengen. In de DAEB-gids 2013 stelt de Commissie hierover:

‘De lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de omschrijving van DAEB. Wanneer er echter andere, onder normale marktvoorwaarden opererende ondernemingen zijn die niet met een DAEB zijn belast en die deze dienst al verrichten of op bevredigende wijze kunnen verrichten en op voorwaarden (zoals prijs van, objectieve kwaliteitskenmerken van, continuïteit van en toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de overheid is omschreven, is het volgens de Commissie niet passend om aan dit soort dienst specifieke openbare dienstverplichtingen te verbinden. Daarom is het van nog groter belang dat de lidstaat de specifieke kenmerken van de betrokken dienst duidelijk aangeeft, en met name onder welke voorwaarden die moet worden verricht en wat het doelpubliek van die dienst is. Wordt een dienst al op de markt verricht, maar onder omstandigheden die de betrokken lidstaat onbevredigend vindt, bijvoorbeeld omdat de markt niet het kwaliteitsniveau of een kostprijs kan bieden die volgens die overheden in het algemeen belang zijn (omdat bijvoorbeeld de vervoerstarieven te hoog liggen voor gezinnen met een laag inkomen), dan zou dat soort dienst als DAEB kunnen kwalificeren. Deze dienst moet dan wel zonder discriminatie worden aangeboden. Wanneer de dienst nog niet door de markt wordt aangeboden, is het aan de lidstaat om te beslissen of de dienst door de markt kan worden aangeboden.’

Het marktmechanisme schiet bij het waarborgen van publieke diensten die economisch van aard zijn in een aantal gevallen tekort. Uit de besluitpraktijk van de Europese Commissie volgt dat er een aantal vormen van marktfaalen is:

1. De markt kan bepaalde (semi-)collectieve goederen of diensten niet voortbrengen tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden.

Uit de beschikkingen- en besluitenpraktijk van de Europese Commissie zijn hiervan voorbeelden terug te vinden op het gebied van: • Natuurbeheer; • Sociale DAEB; • NUTS-voorzieningen; • Toegang tot breedband in rurale gebieden; • Busvervoer op onrendabele trajecten.

Wanneer de markt diensten die een publiek belang dienen niet kan voortbrengen, dan wel tegen relatief te hoge prijzen en leveringsvoorwaarden, kan overheidsstimulering van deze goederen gerechtvaardigd zijn.

2. De marktwerking levert negatieve factoren op voor de maatschappij en remt positieve factoren waar de maatschappij van profiteert. Een DAEB-compensatie voor een publieke dienst kan ook negatieve factoren van marktwerking verminderen en daardoor positieve factoren opleveren. Een goed voorbeeld van een DAEB-compensatie die positieve effecten beoogt te stimuleren en negatieve effecten probeert tegen te gaan is sociale woningbouw. Het is voor de samenleving als geheel van belang dat sociaal zwakkeren over een betaalbare huurwoning kunnen beschikken. Hierbij kan gedacht worden aan de

leefbaarheid van wijken en sociale cohesie in steden. Daarnaast biedt DAEB-compensatiesteun een mogelijke oplossing tegen negatieve externe effecten van marktwerking die tot knelpunten op de woningmarkt hebben geleid. Voorbeelden van dergelijke negatieve externe effecten op de huurwoningmarkt zijn: • lange wachtlijsten voor huurwoningen, sociale problemen in achterstandswijken, hoge woonlasten en de dalende kwaliteit van de woonomgeving van stadswijken.

Zoals eerder al opgemerkt in par. 2.1 van deze handreiking bestaat er in de praktijk discussie over hoe het begrip ‘marktfalen’ precies moet worden geïnterpreteerd. Zowel bovenstaande besluitenpraktijk van de Commissie als bijvoorbeeld verschenen beleidsdocumenten van de Commissie geven echter wel enkele indicaties die gebruikt kunnen worden bij de interpretatie.

### Het Altmark-arrest: een compensatie voor DAEB die voldoet aan vier voorwaarden is geen staatssteun

Compensatiesteun door (decentrale) overheden voor het verrichten van een DAEB kan noodzakelijk zijn voor het waarborgen van publieke dienstverlening. In paragraaf 1.3.2 van deze handreiking werd al kort de compensatiebenadering van het Hof van Justitie in het Altmark-arrest geïllustreerd. Een compensatie aan de hand van de voorwaarden uit dit arrest levert geen staatssteun op.

Uit het Altmark-arrest volgt dat 107 lid 1 VWEU niet van toepassing is als de overheid een onderneming die zij belast hee met het uitvoeren van een DAEB een vergoeding verleent ter financiële compensatie voor het uitvoeren van deze DAEB. Deze vergoeding moet beperkt blijven tot een compensatie van de extra kosten die de onderneming maakt voor de openbare dienstverplichtingen. De compensatiebenadering van het Altmark-arrest maakt het voor overheidsinstanties mogelijk om via een stappenplan een DAEB te financieren zonder dat er sprake is van staatssteun. De compensatiebenadering van Altmark bestaat uit vier cumulatieve stappen:

- 1) De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen. Deze verplichtingen zijn duidelijk omschreven.
- 2) De criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
- 3) De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen.
- 4) Als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen meegerekend worden.

Bovenstaande voorwaarden, die hierna verder worden behandeld in de paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.4, houden in dat een overheidsinstantie:

- De DAEB-taken duidelijk moet omschrijven voorafgaand aan het aanwijzen van de DAEB aan de onderneming die deze gaat verrichten. En de onderneming die de DAEB gaat uitvoeren door middel van een aanwijzingsbesluit met de DAEB moet belasten.
- De criteria voor de berekening van de compensatie voorafgaand aan de compensatie objectief en transparant moet vaststellen.
- Er op moet toezien dat het compensatiebedrag niet hoger is dan noodzakelijk is voor het uitvoeren van de DAEB-taak. Uit de opbrengsten van de DAEB-taak mag de onderneming die de DAEB beheert een redelijke winst ontvangen.
- De onderneming die de DAEB gaat uitvoeren door middel van een aanbestedingsprocedure of door middel van benchmarking moet selecteren. Er is geen sprake van staatssteun als aan alle vier Altmark-criteria is voldaan. Aanmelding van compensatiesteun voor DAEB bij de Commissie is in dat geval niet nodig.

### **Artikel 107 lid 1 VWEU: het staatssteunverbod**

Het algemene staatssteunverbod van artikel 107 lid 1 VWEU omvat vijf cumulatieve eisen. Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van staatssteun, moet aan deze vijf eisen worden getoetst.

- 1) Er moet sprake zijn van steun die via staatsmiddelen aan een onderneming worden verleend.
- 2) Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via de normale commerciële weg/ onder normale omstandigheden zou zijn verkregen. De staatsmiddelen moeten een niet-marktconform voordeel verschaffen.
- 3) Daarnaast moet de maatregel selectief zijn.

4) en 5) Tot slot mag de maatregel de mededinging niet daadwerkelijk of potentieel vervalsen en mag de steun niet leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer (tezamen: een grensoverschrijdend effecttoets, waarbij het gaat om een verstoring van de Europese markt).

Wanneer overheden DA(E)B financieren zou aan deze cumulatieve eisen kunnen worden voldaan. Omdat de financiering van DAEB echter wel gestimuleerd moet blijven worden, wordt gezocht naar de mogelijkheden om deze staatssteunproof te kunnen doen. Een belangrijke afweging is daarbij ook of er sprake is van financiering van DAEB of bijvoorbeeld van niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB). Dit onderscheid, dat ook nader aan de orde komt in hoofdstuk 3, hangt in grote mate samen met de aard en het doel van de activiteiten en de regels waaraan de betreffende activiteiten zijn onderworpen.