

# Overheid en sport

PROF. DR. P. B. BOORSMA  
m.m.v. L. ONGERING EN DRS. W. C. STARING\*

Jaarlijks worden door de overheid aanzienlijke bedragen ter beschikking gesteld ten behoeve van de actieve en passieve sportbeoefening in Nederland. Voor deze financiële steunverlening worden zeer uiteenlopende motieven genoemd, variërend van het bevorderen van de volksgezondheid tot het bijdragen aan de individuele zelfontplooiing via de sport. Tot voor kort bestond er nauwelijks inzicht in de financiële verhouding tussen de overheid en de sport. In dit artikel wordt nader ingegaan op de relatie tussen sport en overheid in Nederland. De auteur beschrijft hoe de sport in Nederland wordt gefinancierd, welke bijdrage de overheid in die financiering levert en welke motieven er voor die bijdrage worden genoemd. Hij plaatst daarbij een aantal kritische kanttekeningen. De bemoeienis van de overheid met de sport vertoont kenmerken die overeenkomen met wat op andere terreinen van overheidszorg zichtbaar is: een explosieve groei van de voorzieningen en een gebrekkige afweging.

## 1. Inleiding

Wie nadenkt over de economie van de sport wordt herinnerd aan Eucken 1), die zijn leerboek begon door te vragen: Die kachel, waar ik nu bij zit, waar is de kachel gebouwd? Met welke produktietechniek? Door wie? Enz. Naar analogie daarvan zal de econoom, staande bij de rokende puinhopen van het voetbalstadion van Den Haag, vragen: van wie was dat stadion? Door wie is dat betaald? Hoe werd dat geëxploiteerd? Wie genoten van dat stadion? Bij de laatste vragen zal men horen dat het stadion waarschijnlijk zwaar werd gesubsidieerd door de overheid, dat daar voorstellingen werden gegeven die zwaar werden gesubsidieerd terwijl er weinig goede motieven waren voor die subsidiëring.

In dit artikel wordt ingegaan op de relatie tussen sport en overheid in Nederland. Het is een terrein waarover weinig geschreven is door economen en waarop weinig onderzoek is gedaan. Recent is de nota *Geldstromen naar, in en vanuit de sport* 2) verschenen waarin voor het eerst een goed gedetailleerd beeld wordt gegeven van die geldstromen, zij het dat de beschikbare gegevens nog nauwelijks zijn geanalyseerd. Verder zijn er in de sport enkele interessante ontwikkelingen gaande zoals de verlaging van de gemeentelijke subsidies aan de betaald-voetbalclubs, de (inmiddels belangrijk gewijzigde) voorstellen betreffende de btw-afdracht over de opbrengst van de sportkantines, de shirtreclame e.d. Deze recente ontwikkelingen worden hier (voor een deel) buiten beschouwing gelaten.

## 2. Geschiedenis

Van overheidszijde ontsproot de belangstelling voor sport en lichamelijke oefening bij het leger. De goede organisatie-mogelijkheden van het leger, in een periode dat de sport in Nederland nog weinig gestructureerd was, het militaire belang bij een lichamelijk goed geoefende bevolking en de belangrijke plaats van de Koninklijke Militaire Sport Vereniging leidden tot een grote militaire invloed op het sportgebied aan het begin van de twintigste eeuw 3). Na de eerste wereldoorlog verminderde de militaire invloed op de sport. Sport in geor-

ganiseerde vorm was vooral weggelegd voor de elite van de bevolking (zie ook par. 7. Sport en inkomensverdeling). Vanuit een paternalistische houding van de gegoede burgerij ten opzichte van de arbeidersklasse probeerde de elite de arbeidersklasse te betrekken bij de sport.

De gemeentebesturen werden actiever op het gebied van de hygiëne. Er werd gepleit voor de aanleg van zwembaden door de gemeente ter bevordering van de hygiëne. Reeds in 1878 nam de gemeente Amsterdam een eerste openluchtzwembad in exploitatie.

Tegen de financiering door de gemeente van een overdekt zwembad bleken er bezwaren te bestaan. Nog in 1920 zei de burgemeester van Rotterdam: „Een overdekt zwembad is een gemeenschappelijke badkuip voor meer-gegoeden op welk terrein er voor de overheid geen enkele taak bestaat noch gemeentelijke bemoeienis gewenst is” 4). Pas na de tweede wereldoorlog werden gemeentelijke overheden actief betrokken bij de financiering van overdekte zwembaden. Naarmate de welvaart en de vrije tijd toenamen kwam de beoefening van de sport binnen het bereik van grotere groepen

\*De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Openbare Financiën, student-assistente en wetenschappelijk hoofdmedewerker van de vakgroep Economie van de onderafdeling Bestuurskunde van de Technische Hogeschool Twente. Dit artikel is zwaar gesubsidieerd in natura: de auteurs danken drs. J. P. Th. Zwartjes, directeur van de Stichting de Nationale Sporttotalisator, die bereidwillig veel informatie verstrekke, danken voorts drs. H. Mannen en drs. L. Jorritsma van de Directie Sportzaken van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en mevr. drs. H. Donkervoort van het Ministerie van Financiën voor de vele inlichtingen en suggesties. Zij danken voorts prof. dr. A. Hoogerwerf, drs. J. C. Koning en drs. N. P. Mol, allen verbonden aan de Onderafdeling Bestuurskunde van de TH-Twente voor hun kritische commentaar en suggesties tot verbetering. Alle omissies en fouten blijven voor rekening van de eerste auteur.

1) W. Eucken, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Heidelberg, 6e druk, 1950.

2) Coördinatie-adviesgroep Sportfinanciering, *Geldstromen naar, in en vanuit de sport*, maart 1982.

3) R. Stokvis, *Strijd over sport*, Deventer, 1979, blz. 91.

4) *Idem*, blz. 95.

van de bevolking. Door deze groei, zo schrijft de VNG, bleek het steeds moeilijker voor het particuliere initiatief de organisatorische en materiële voorzieningen te realiseren 5). Hierdoor werden de gemeenten geconfronteerd met een groeiende vraag naar sportvoorzieningen. Bestond het gemeentelijke sportbeleid aanvankelijk vooral uit sportaccommodatiebeleid, na de tweede wereldoorlog begonnen enkele gemeenten met het subsidiëren van de sportbeoefening door de jeugd. Daarmee zou gepoogd worden de jeugd „van de straat” te houden en baldadigheid te voorkomen.

In die tijd kwam steeds meer de erkenning dat sportbeoefening een bijdrage zou kunnen leveren aan de geestelijke en lichamelijke vorming van de mens 6). Om die reden werd grote waarde gehecht aan goed geschoolde leiders op sportgebied. Dit leidde tot een directe subsidie van het rijk (afgezien van de eerder genoemde geldstromen van Defensie) aan de sport: in 1946 werd f. 20.000 beschikbaar gesteld voor de opleiding van sportinstructeurs (hoewel ook voor 1940 een rijkssubsidie bestond voor de opleiding tot sportinstructeur). In het subsidiebeleid van het rijk ter zake van de sport is sedertdien altijd een zwaar accent blijven liggen op de scholing en de begeleiding, vooral na 1962.

In 1953 werd voor de eerste keer in de (Nederlandse) parlementaire geschiedenis in de troonrede over lichamelijke opvoeding gesproken 6). Sindsdien gingen de ontwikkelingen snel. Het aantal sportbeoefenaars groeide (tot ruim 6 miljoen mensen), het aantal beoefende takken van sport groeide (er zijn meer dan 50 geregistreerde sporten) en daarmee nam de vraag naar sportaccommodaties toe (zie verder par. 8).

Vanaf 1960 raken de gemeenten in toenemende mate betrokken bij het beroepsvoetbal. Veel gemeentebesturen voelden zich genoodzaakt de plaatselijke voetbalclubs met financiële tekorten te subsidiëren. De rijksoverheid is veel later tekorten gaan subsidiëren (zij het dat het rijk liever de term „saneringsbijdrage” hanteert), in 1978 heeft het rijk medeverantwoordelijkheid aanvaard voor de sanering van het betaalde voetbal. Ter bereiking van dit doel werd het Budgetbewakingsinstituut in het leven geroepen, waarin alle belanghebbenden vertegenwoordigd zijn. Vastgesteld kan worden dat de pogingen tot gezondmaking tot nu toe nauwelijks enig effect hebben gehad. Integendeel, een (toenemend) aantal betaalde voetbalorganisaties staat op de rand van de financiële afgrond; de totale schuldenlast is toegenomen van f. 48,5 mln. in 1978 naar f. 60,2 mln. medio 1980 7).

### 3. Motieven voor overheidssteun

In de Nederlandse volkshuishouding is de sportbeoefening te beschouwen als een particulier goed, waarvan de voorziening en dus ook de financiering aan de markt kan worden overgelaten. De omvangrijke steun van de overheid in de vorm van indirecte subsidies (door het beneden de kostprijs beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties) en van directe subsidies aan de verenigingen, de indirecte steun in de vorm van voorlichting, de gemeentelijke organisatie van eigen sportmanifestaties enz., vragen om een nadere motivering. Na enige verkenning van de motieven die „in het veld” worden genoemd, volgen enkele welvaartstheoretische beschouwingen. Hierbij volgen we het in de literatuur gebruikte onderscheid in passieve en actieve sportbeoefening.

Over de subsidiëring van de *passieve sportbeoefening* of passieve recreatie heeft de Adviescommissie CRM Betaald Voetbal, „naar haar voorzitter de Groep Christiaanse . . . genoemd” 8), zich in haar rapport vanzelfsprekend vooral uitgelaten over de voetbalsport. Bevordering door de overheid van de passieve recreatie door de bezoekers van wedstrijden en door televisiekijkers bij uitzending van de wedstrijd wordt door de Groep Christiaanse niet principieel afgewezen. Na geconstateerd te hebben dat het niet eenvoudig is „het motief van de passieve recreatie te rangschikken onder één van de drie hoofdmotieven van de COBA” 9), wijst zij op de subsidiëring van andere vormen van passieve recreatie: „Zolang

toneel, concert, opera en ballet worden gesubsidieerd kan men zich afvragen of de verdelende rechtvaardigheid niet vergt dat het rijk ook bijdraagt aan het amusement van andere bevolkingsgroepen, waardoor de gelden die aan passieve recreatiemogelijkheden worden besteed wat evenrediger zouden worden gespreid” 10). Terecht constateert de Groep dat men dan eigenlijk de subsidie verdedigt op basis van inkomenspolitieke gronden, en dat er betere instrumenten zijn om de inkomenspolitieke doelen te verwezenlijken dan subsidies voor de passieve sportbeoefening.

Een ander bezwaar dat wordt geuit, is dat naast het betaalde voetbal ook „allerlei andere vormen van passieve recreatie aanspraken op subsidie kunnen doen gelden” in dat geval, zoals „circussen, ijsrevue's, autoraces, cabarets” 11). In feite is de Groep-Christiaanse dus niet zo duidelijk over de wenselijkheid om de passieve sportbeoefening te stimuleren 12). Onlangs heeft Bos erop gewezen dat de sportsubsidies voor het betaalde voetbal vooral zijn te begrijpen vanuit de door Van Brabant gesignaleerde subsidiëmentaliteit, waarbij belangengroepen trachten de last van de financiering van de nagestreefde belangen af te wentelen op de gemeenschap 13).

Het is m.i. op zijn minst onduidelijk waarom de passieve sportbeoefening wordt gesubsidieerd op rijksniveau. Het merendeel van de steun komt van de gemeenten; helaas is ook over de motieven bij de gemeenten om de passieve recreatie te steunen weinig bekend. Bijna alle gemeenten met een betaald-voetbalclub steunden (in elk geval tot voor kort) de club in de gemeente; niettemin zijn er duidelijke verschillen tussen de gemeenten, waarbij men enkele voor de hand liggende verklaringen, ontleend aan b.v. het externe-effectenmotief, kan veronderstellen. Echter, uit een onderzoek van Bos en Braam bleek dat er geen verband bestond tussen steunbedrag enerzijds en werkloosheidspercentages, schouwburgbezoek en sociale achterstand anderzijds 14).

Voor de subsidiëring van de *actieve sportbeoefening* zijn door het rijk hardere argumenten aangedragen, hoewel achteraf gemakkelijk de vraag kan worden gesteld of de argumentering voldoende is geweest. Als argumenten voor subsidiëring van de sport door de overheid worden genoemd de *bevordering van de volksgezondheid* en, daarmee samenhangend, de bevordering van de arbeidsproductiviteit en de hogere arbeidssatisfactie. Hoewel het argument van de volksgezondheid — een externe-effectenmotief — een stevig argument is op basis waarvan de overheid zou kunnen besluiten de actieve sportbeoefening te stimuleren, is te weinig stilgestaan bij de negatieve externe effecten voor de volksgezondheid vanwege de blessures. Deze negatieve externe effecten, die waarschijnlijk een te klein gewicht hebben gehad in de politieke besluitvorming, worden behandeld in par. 4. Overigens lijkt het politieke tij toch te keren. In 1977 werd in *Topsport en Rijksoverheid, een discussiebijdrage* door CRM relativerend geschreven: „Er lijkt weinig verschil van

5) VNG, *Gemeentelijke uitgaven voor de sport*, Den Haag, 1979, Groene Reeks, nr. 43, blz. 49.

6) Idem, blz. 50.

7) Ontleend aan J. M. Bos, Het rollen van bal en geld: financiële gemeentesteun aan betaalde voetbalclubs, *Openbare Uitgaven*, jg. 14, 1982, nr. 2, blz. 71.

8) *Rapport van de Adviescommissie CRM Betaald Voetbal* (Groep-Christiaanse), Ministerie van CRM, november 1976, blz. 1.

9) Idem, blz. 44.

10) Idem, blz. 45.

11) Idem.

12) Zie ook beschouwingen in: *Sport en economie*, Sportcahier, Ned. Kath. Sportfederatie, 1980.

13) Bos, op. cit., blz. 74; W. J. van Brabant, Subsidiëring van non-profit instellingen, *Openbare Uitgaven*, jg. 10, 1978, nr. 3, blz. 110-119.

14) J. M. Bos en G. P. A. Braam, Invloed van voetbalclubs op de gemeentelijke overheid, een vergelijkend onderzoek bij clubs uit het betaalde voetbal, *Sociologische Gids*, 1980, blz. 456-482.

mening over te bestaan, dat sportbeoefening de gezondheid niet behoort te schaden, zij zal deze zelfs bij voorkeur moeten dienen" 15).

Een ander argument voor de steun aan de sport dat in de literatuur wel wordt genoemd, is het *tegengaan van de criminaliteit*. „Ledigheid is des duivels oorkussen", moet de overheid hebben gedacht, welke overweging is te classificeren als een externe-effectenmotief, doch ook als een paternalistisch motief. De waarde van dit motief is moeilijk te beoordelen. Er is immers aanzienlijke criminaliteit die wellicht niet wordt veroorzaakt door betaald voetbal doch daar wel mee samengaat, in de vorm van brandstichting in een stadion, fietsendiefstal door supporters van een club, sloop van treinstellen e.d. De oorzaken van deze criminaliteit liggen echter mogelijk buiten het sportgebeuren.

Met de expansie van de verzorgingsstaat, of zo men wil met de overgang van de welvaartsstaat naar de verzorgingsstaat, veranderde ook de argumentatie voor de overheidssteun. In de *Nota sportbeleid* van 1974 wordt het sportbeleid gezien als onderdeel van het gehele welzijnsbeleid, gericht op de *bevordering van het individuele welzijn*. De actieve sportbeoefening zou door de bevordering van de gezondheid, door de sociale contacten die sport oplevert, door de waardering en zelfontplooiing in de sport, het individuele welzijn bevorderen.

Als externe effecten worden in dit verband ook genoemd de *bevordering van het sociale bewustzijn* door de noodzaak bij de sport in teamverband samen te werken en het belang van het *beoefenen van praktische democratie* in sportverenigingsverband. Het motief van de individuele welzijnsbevordering kreeg extra gewicht door de toeneming van de vrije tijd en de onderkenning van een problematiek bij de invulling daarvan 16). Dit motief wordt bij voorbeeld ook thans door de Nederlandse Sportfederatie beklemtoond „niet in het minst omdat voor veel mensen de arbeidstijd verder zal worden verkort of door toenemende deeltijdarbeid, of doordat zij werkloos worden" 17).

Hetzelfde motief wordt ook door het betaalde voetbal gehanteerd als argument om de passieve recreatie bij het betaalde voetbal te subsidiëren. Zo schreef de voorzitter van FC Amsterdam, Stoop, in een brief aan de Stuurgroep Betaald Voetbal: „Wij verbazen ons over het feit dat u constateert dat het ondoenlijk is voor werknemersorganisaties binnen de KNVB en de sectie Betaald Voetbal om onweerlegbaar te motiveren waarom gemeenschapsmiddelen moeten staan tegenover de functie, die het Betaald Voetbal voor de gemeenschap heeft. Wij dachten, dat dit absoluut wel mogelijk was, indien dezelfde motivering gebruikt werd als voor schouwburgbezoek, toneel, theater, etc." 18). In dezelfde lijn ligt de reactie van de Vereniging van Contractspelers en van de Vereniging van Voetbaloefenmeesters in Nederland die in 1978 schreven: „Onze opvatting is dat het betaalde voetbal als deel van het welzijnsbeleid een functie in de samenleving vervult. Op grond van die functie kan het betaalde voetbal aanspraak maken op subsidie" 19).

Gaan we nog eens de gebruikelijke aan de welvaartstheorie ontleende motieven voor overheidssubsidiëring na. Een eerste motief op grond waarvan de overheid zou kunnen overwegen om een subsidie te verstrekken is het bestaan van *externe effecten*. Indien aan de produktie van een voorziening gunstige effecten zijn verbonden die niet in de prijs tot uitdrukking komen, kan de overheid het gebruik stimuleren door het verstrekken van een subsidie. De aanwezigheid van externe effecten is geen voldoende voorwaarde: immers, tegenover de stimulering van het gebruik en dus van de externe effecten als baten van de overheidsmaatregel staan de lasten van de financiering. De afweging van deze lasten tegenover de baten wordt verstoord doordat de financiering niet uit bestemmingsheffingen, doch uit de algemene middelen komt. Bij dit algemene bezwaar voegt zich het bezwaar dat het externe effect van bevordering van de gezondheid, misschien is overdreven, gelet op de grote aantallen sportblessures waarop in par. 4 wordt ingegaan.

Een tweede motief dat wordt gehanteerd, is het optreden van *ontwikkelingseffecten*, door de COBA gedefinieerd als „door de overheid doelbewust nagestreefde effecten die verbonden zijn aan de ontwikkeling of versnelling van bepaalde voorzieningen en die op zich zelf voor de rechtstreeks betrokken huishoudingen onvoldoende aanleiding vormen om deze voorzieningen tot stand te brengen" 20). Aangezien de formulering van deze ontwikkelingseffecten zodanig is dat in wezen de motivering, het waarom van het overheidsstreven, niet hoeft te worden gegeven, beperk ik me tot de beleidsconsequentie. Op grond van dit motief kan een subsidie alleen maar *tijdelijk* zijn: de continue subsidiëring die gebruikelijk is, kan niet op dit motief zijn gestoeld. Voorts geldt ook nu weer dat het eventuele motief nooit een voldoende voorwaarde voor (tijdelijke) subsidiëring kan zijn.

Een derde motief is het *paternalistische motief*: er zijn voorzieningen waarvan de overheid vindt dat de particuliere gebruiker deze niet naar hun juiste waarde weet te schatten en waarvan de overheid het gebruik wil wijzigen, de z.g. *bemoeigoederen*, die worden onderscheiden in „merit goods" en „demerit goods". Vindt de overheid dat de consumenten aan deze goederen een te lage preferentie toekennen, dan kan de overheid het verbruik stimuleren door de goederen te subsidiëren. Ook hier geldt weer dat het motief nooit een voldoende voorwaarde kan zijn, omdat tegenover de lusten de lasten van de financiering staan. Het „merit good"-motief is in het algemeen een ontsnappingsweg: als er geen andere gronden zijn voor subsidiëring, kan de overheid altijd stellen dat de eigen preferenties afwijken van de individuele preferenties van de burgers.

Een welvaartstheoretische fundering voor het afwijken van de overheidspreferentie van de individuele preferentie kan gelegen zijn in een onvoldoende inzicht van de gebruikers, een punt dat centraal staat in de definitie van Head 21). Door het overheidshandelen kan allengs het inzicht van de burgers wijzigen, zodat de subsidie tijdelijk zal kunnen zijn in dat geval. (Goedharts' stelling, dat het „merit good"-motief alleen maar een *tijdelijk* argument kan zijn voor prijssubsidies, gaat kennelijk uit van onvoldoende kennis als welvaarts-theoretische fundering van het „merit good"-motief 22).) Head verstaat onder „imperfect knowledge" echter niet alleen een tekort aan kennis bij de consumenten, doch ook irrationaliteit. Blijvende subsidies op grond van het „merit good"-motief zijn dan kennelijk, zo kan men ex post redeneren, gebaseerd op blijvende irrationaliteit van de burgers.

Over de *motieven van de burgers* voor de actieve sportbeoefening is door het onderzoek van Manders en Kropman

15) Ministerie van CRM, *Topsport en Rijksoverheid, een discussiebijdrage*, maart 1977, blz. 9.

16) *Nota Sportbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 019, blz. 10.

17) Nederlandse Sportfederatie, *Financiën knelpunt*, persbulletin, juni 1981, blz. 3.

18) D. Stoop, voorzitter Stichting FC Amsterdam, in brief van 15 maart 1978, in bijlage 1 bij het rapport van de Stuurgroep Betaald Voetbal, *Gezonder betaald voetbal*, Ministerie van CRM, 1978, blz. 83.

19) VVCS-VVON-Memorandum, in bijlage 1 bij het rapport *Gezonder betaald voetbal*, blz. 101. Hoe gedacht kan worden over de relatie eigen belang versus algemeen belang blijkt uit hetgeen direct op het geciteerde volgt: „Een subsidie die dan zeer specifiek gericht dient te zijn op de salarissen en arbeidsvoorwaarden van werknemers die in deze sector werkzaam zijn. Deze loon- en arbeidsvoorwaarden dienen in vrije onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers te worden vastgesteld".

20) COBA, Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidieonderzoek, *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 1, blz. 19.

21) J. G. Head, On merit goods, *Finanzarchiv*, Bd. 25, hoofdstuk 1, 1966, blz. 13. Zie ook F. J. Edelman en J. B. Opschoor, Overheid en merit goods, *Openbare Uitgaven*, jg. 2, 1970, nr. 2, blz. 64-75.

22) C. Goedhart, Een theoretisch kader voor de inkomstenverwerking door lagere overheden, in: drs. N. C. M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding rijk, lagere overheid*, IOO, Den Haag, 1982, blz. 31.

meer bekend. In hun onderzoek was een centrale vraag: wat beweegt iemand om te gaan sporten? „Verreweg het meest worden gezondheid-fitheid en plezier-ontspanning aangevoerd als reden om aan sport te doen. Ongeveer tweederde van alle Nederlanders tussen 15 en 75 jaar noemt een van deze twee het belangrijkste motief. Hierbij is het aandeel van plezier als reden, bijna even groot als dat van gezondheid. Vrijwel niemand zegt van deze motieven dat ze niet belangrijk zijn” 23). Van belang is hierbij misschien nog meer wat de niet-sporters van sport vinden: „Voor mensen die nog nooit aan sport meegedaan hebben en voor hen die zeggen ook niet aan sport te willen meedoen, zijn de relatieve verschillen (groter belang van het gezondheidsmotief ten opzichte van het ontspanningsmotief, PBB) groter. Als men toch voor sport zou kiezen, zegt zelfs de meerderheid dat ze dit juist om gezondheidsredenen zou doen” 24). Over de overwegingen van niet-sporters om niet aan sport deel te nemen schrijven Manders en Kropman: „Zo blijkt dat bij niet-sporters de belangrijkste argumenten zijn: de lage vrijetijdsprioriteit voor sport (...), weinig beschikbare tijd (...) en over het algemeen een lagere waardering voor sport” 25). Hoewel genoemde auteurs schrijven dat deze redenen niet zo gemakkelijk en direct door beleid te beïnvloeden zijn, ligt hier eventueel een argument voor toepassing van het „merit good”-motief, hoewel dat zeer moeizaam te verdedigen is.

Een hoerle argument op grond waarvan de overheid de sportbeoefening kan subsidiëren is gelegen in de wens de *inkomensverdeling te beïnvloeden*. Op dit argument, dat door het rijk overigens ter zake van de sport niet wordt gehanteerd, gaat par. 7 nader in. De conclusie daar is dat op grond van dat argument de subsidiëring moeilijk te verdedigen is. A priori is die conclusie reeds te trekken: over het algemeen kan men de inkomenspositie van de lagere inkomens beter corrigeren met ongebonden inkomensoverdrachten, waarbij hoogstens (zoals wellicht in het geval van individuele huursubsidies en vroeger van melksubsidies) een uitzondering kan worden gemaakt voor de eerste levensbehoeften.

Tot slot kan worden gewezen op de *werkgelegenheidsdoelstelling*. De werkgelegenheid in de sportbeoefening zelf (dus afgezien bij de bedrijven werkzaam in de productie en levering van sportbenodigdheden) wordt door de overheid zelf niet als argument voor steun genoemd. In het rapport van de Groep-Christiaanse wordt gesteld dat het argument „alleen een aanvullend subsidie-motief kan opleveren” 26).

Tot zover heeft de verkenning in vogelvlucht van mogelijke motieven weinig opgeleverd. Vooral van betekenis is de constatering van Manders en Kropman dat velen sport waarderen als gezond en als een vorm van ontspanning. Uit de *Nota sportbeleid* van 1974 is onbesproken gebleven het motief om de actieve sportbeoefening te stimuleren omdat de overheid het individuele welzijn wil verbeteren. Met dat argument kunnen we terugkeren naar de eerder besproken externe effecten en vooral naar het paternalisme van de overheid, welk paternalisme hoogstens gebaseerd kan zijn op onvoldoende kennis bij of irrationaliteit van het individu.

#### 4. Negatieve externe effecten: blessures

In de literatuur over de overheidsbemoedienissen met de sport wordt deze bemoedienissen, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, o.a. gerechtvaardigd met de positieve externe effecten welke verbonden zouden zijn aan in het bijzonder de actieve sportbeoefening. Daarbij wordt dan vooral gedacht aan de bevordering van de volksgezondheid en de daaruit voortvloeiende verhoging van de arbeidsproductiviteit en een verlaging van de kosten van de gezondheidszorg. Naar deze vermeende effecten is weinig onderzoek gedaan. In herinnering wordt gebracht dat volgens het onderzoek van Manders en Kropman veel Nederlanders het gezondheidsmotief wél aanvoeren. Wellicht meer onderzoek is gedaan naar de negatieve externe effecten van de actieve sportbeoefening op de volks-

gezondheid, te meten aan de aantallen blessures en het ziekteverzuim.

Een eerste onderzoek op dat gebied is gehouden in Arnhem in 1979 door Boersma-Slütter. Op grond van dat onderzoek kwam zij tot de conclusie dat er jaarlijks ca. 50.000 sportblessures voorkwamen, *tien maal méér dan eerder was aangenomen* 27) en dus waarschijnlijk impliciet was verdisconteerd in het subsidiebeleid der overheden! Kranenborg wijst erop dat volgens de methode van Boersma-Slütter dubbeltellingen kunnen voorkomen in het aantal sporters, omdat ze van meer dan één vereniging lid kunnen zijn 28).

Bij onderzoeken als deze hanteert Kranenborg het begrip incidentie, dat staat voor:

$$\text{incidentie} = \frac{\text{aantal blessures per periode}}{\text{aantal sporters per periode}} \times 100\%$$

Op basis van oude verzekeringsonderzoeken werd uitgegaan van een incidentie van 1½ à 3½% per jaar, waarbij blessures zijn gemeten als het aantal ingediende schadeclaims. Boersma-Slütter komt tot een incidentie van 20%, waarbij blessures zijn gemeten als het aantal malen dat een arts is geraadpleegd. Kranenborg berekent in zijn recente onderzoek een incidentie van 46½% per jaar voor de actieve sportbeoefenaars tussen de 16 en 45 jaar! Voor de laatste groep betekent dat 1.176.000 blessures per jaar; voor de kosten van de gezondheidszorg moeten daarbij worden opgeteld de gevolgen van de blessures voor jeugdigen onder de 16 jaar en onder de ouderen (met waarschijnlijk een hogere incidentie, zij het dat de ouderen waarschijnlijk in de regel een sport beoefenen waar de incidentie weer lager ligt). Bij blessures wordt in ongeveer 51% van de gevallen een arts ingeschakeld, zodat voor de onderzochte leeftijdsgroep naar schatting van Kranenborg bijna 600.000 blessures per jaar medisch worden behandeld. Volgens een zeer globale schatting mijnerzijds is daarmee een bedrag gemoeid voor gezondheidszorgkosten van f. 200 mln. 29). Daar komen nog bij de kosten die gemoeid zijn met het ziekteverzuim, voor de ziekteverzekeringen en de werkgevers.

Hoe verschillend per soort sportbeoefening het aantal blessures en dus de negatieve externe effecten kunnen uitpakken blijkt uit de volgende tabel ontleend aan het onderzoek van Kranenborg.

Dat het subsidiebeleid van de overheden wellicht is uitgegaan van overschatte positieve en onderschatte negatieve effecten van de sportbeoefening zou er wellicht ook de oorzaak van kunnen zijn dat slechts 1% (één procent!) van de Nederlandse gemeenten, blijkens een sportonderzoek van de afdeling Bestuurskunde van de TH-Twente, bij de verhuur van sportaccommodaties aan de sporttechnische leiding de eis stelt dat de leiding in het bezit is van een EHBO-diploma 30). Uiteraard is dat ook toe te schrijven aan de scheiding

23) Th. Manders en J. Kropman, *Sportbeoefening: drempels en stimulansen, Samenvatting*, ITS, Nijmegen, 1982, blz. 20.

24) Idem, blz. 21.

25) Rapport groep Christiaanse, blz. 47.

26) Idem.

27) W. G. M. Boersma-Slütter, *Sport, een riskante zaak?*, *Geneeskunde en Sport*, 1979, nr. 2. Hier ontleent aan andere bronnen.

28) N. Kranenborg, *Sportbeoefening blessures*, *Geneeskunde en Sport*, jg. 13, 1980, nr. 3, blz. 89.

29) Uitgaande van 500.000 patiënten die niet worden doorverwezen, waarvan 200.000 één keer „terugkomen op spreekuur”. Van de 100.000 patiënten die naar een ziekenhuis gaan, worden er 80.000 ambulante en worden er 20.000 opgenomen. Bij deze veronderstelling heb ik een bedrag aan opnamekosten en een bedrag per verpleegdag genomen van f. 5.000 resp. f. 400 (welke bedragen zijn genoemd tijdens het NIVRA-congres 1982 Gezondheidszorg onder druk). Ik geef mijn schatting graag voor een betere.

30) Afdeling Bestuurskunde TH Twente, *Enige aspecten van gemeentelijk sportbeleid*, Enschede, 1981, blz. 15.

van de verantwoordelijkheden en consequenties: de gemeenten ondervinden alleen als werkgever van geblesseerde ambtenaren de consequenties van de sportblessures. Sommige gemeenten geven overigens wel voorlichting over gevaren bij onverantwoorde sportbeoefening. Gemiddeld over de in het onderzoek gehanteerde grootteklassen geeft 66% van de gemeenten géén voorlichting over medische gevaren, 31% soms 31).

Tabel 1. Aantal blessures per sportcategorie

	Wedstrijd		Recreatie	
	incidentie	aantal blessures	incidentie	aantal blessures
Veldcontactsport .....	103	490.000	24	34.000
Overige ploegsport .....	51	116.000	7	18.000
Individuele slagsport .....	14	27.000	14	62.000
Overige individuele sport .....	78	148.000	27	218.000
Rest .....	0	0	6	63.000

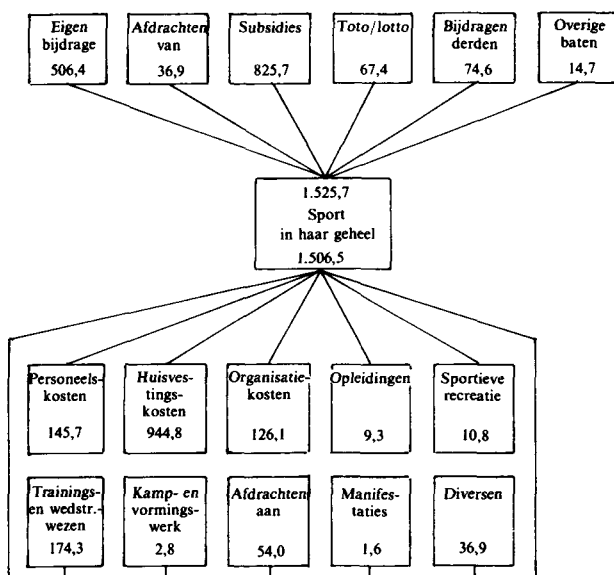
Bron: Kranenborg, Sportbeoefening blessures, *Geneeskunde en Sport*, 13 maart 1980, blz. 91.

## 5. Financiering van de sport

### Overzicht van geldstromen

In de reeds genoemde nota *Geldstromen naar, in en vanuit de sport* is een eerste systematische poging gedaan door de Coördinatie-adviesgroep Sportfinanciering (CASF) van het Nationaal Sportoverleg, tot een integrale weergave te komen van de geldstromen in de sportsector, voor het jaar 1979. Dat totaaloverzicht is afgeleid uit een overzicht per niveau, waarbij drie niveaus worden onderscheiden, t.w. verenigingen, regionale geledingen en het landelijke niveau. Een belangrijke beperking van het materiaal is dat de beroepssport buiten het onderzoek van de CASF is gebleven. Aan deze nota is figuur 1 ontleend.

Figuur 1. Overzicht geldstromen naar, in en vanuit de sport in haar geheel, in mln. gld., in 1979



De eigen bijdragen leveren 33,2% van de totale inkomsten zoals door de CASF geschat. Een nadere uitsplitsing geeft het volgende beeld.

Tabel 2. Eigen bijdragen in de financiering van de sport in 1979, in mln. gld.

	Contributies	Inleg-gelden	Entree/wedstrijd-baten	Kantine-opbrengst	Diversen	Totaal
Verenigingen .....	300,7	4,7	31,5	101,3	30	468,2
Regionale geledingen .....	—	6,5	1,0	—	3,6	11,1
Landelijke organisaties, koepels, sportcentra .....	—	2,5	1,8	4,2	14,3	22,8
Overige .....	—	—	—	—	4,5	4,5
Totaal .....	300,7	13,7	34,3	105,5	52,4	506,6

Bron: Samengesteld aan de hand van de overzichten op blz. 23-71 van de Nota Geldstromen. Door afrondingen is een verschil ontstaan van f. 0,2 mln.

De contributies leveren 60% van de totale eigen bijdragen en daarmee dus 20% van de totale inkomsten van de sport. Op deze contributies wordt nader ingegaan in par. 7. Dat de kantine-opbrengsten een relatief belangrijk deel opleveren van de inkomsten op verenigingsniveau (daarbij indirect gesubsidieerd door de fiscus) was minder verrassend dan het feit dat de entreegelden en de wedstrijdbaten slechts 2% van de totale inkomsten opleveren. Vermoed wordt dat het hier gaat om een minimumschatting.

De *afdrachten* als inkomstenbron zijn niet interessant, aangezien het gaat om onderlinge verrekeningen tussen bonden, verenigingen e.d.

De *subsidies* ten bedrage van f. 825,7 mln. vormen bijna 54,1% van de totale inkomsten. Een nadere uitsplitsing naar subsidiërende overheid en naar geledingen in de sport wordt gegeven in tabel 3. In de volgende subparagrafen zullen de subsidiënten nader worden belicht.

Tabel 3. Subsidies aan de sport, gesplitst naar subsidiënt en naar gesubsidieerde geleding, in 1979, in mln. gld.

	CRM	Provincies	Gemeenten	Niet-verdeeld	Totaal
Verenigingen .....	—	—	36,8	3,6	40,4
Regionale geledingen .....	—	0,3	0,8	0,4	1,5
Landelijke organisaties, bonden, koepels, centra .....	19,2	— a)	—	2,6	21,8
Overige .....	14,1	13,4	734,3	—	761,8
Totaal .....	33,3	13,7	771,9	6,6	825,5

Bron: Samengesteld uit overzichten opgenomen in *Nota geldstromen*. Door afrondingen is het totaal f. 0,2 mln. te laag.

a) Te verwaarlozen klein.

De *toto/lotto-gelden* die door de sport worden ontvangen zullen in paragraaf 6 worden behandeld. Het totale bedrag van f. 67,4 mln. vormde in 1979 4,4% van de inkomsten.

De *bedragen van derden* ter grootte van f. 74,6 mln., 4,9% van de totale inkomsten, omvatten o.a. donaties en giften (f. 17,9 mln.) en bijdragen van sponsors (f. 25,9 mln.). Hierbij zij in herinnering geroepen dat de beroepssport buiten beeld is gebleven.

Buiten de hier genoemde stromen om is er de stroom in natura: vele leden verrichten onbetaalde werkzaamheden. De Nationale Sport Federatie stelt daarover dat de bijna 30.000 sportverenigingen door vrijwilligers draaiende worden gehouden: „meer dan 95% ontvangt niets extra's en de meesten krijgen nog niet eens de gemaakte kosten vergoed" 32). De nota *Geldstromen* heeft een ruwe poging ge-

31) Idem, blz. 23.

32) Zie noot 17, blz. 4.

daan tot kwantificering van deze „zelfwerkzaamheid”, welke uitdrukkelijk als ruwe benadering wordt gepresenteerd: „600.000 vrijwilligers  $\times$  350 uur  $\times$  f. 10 =” f. 2,1 mrd. 33). Voorts is buiten de hier gepresenteerde cijfers de geldstroom naar de beroepssport, m.n. het betaalde voetbal, van belang. De subsidies van overheidswege aan de beroepssport worden in het volgende wél besproken.

### Rijkssubsidies

In par. 2 is uiteengezet dat het rijk, na zich pas laat beleidsmatig te hebben begeven op het terrein van de sport, zich vooral heeft bemoeid met de lichamelijke opvoeding, met de scholing van sportinstructeurs, met het voorzien in de randvoorwaarden. „Het richtte zich, aanvankelijk binnen het departement van OKW, overwegend op de opleidingen (met name de CIOS-en). Eerst toen die in 1967/1968 weer onder de hoede kwamen van het departement van O en W ontstonden er binnen het Ministerie van CRM budgettaire mogelijkheden voor een ruimere taakopvatting, waarvan de in 1967 gecreëerde rijkssubsidieregelingen op dit terrein blijf geven” 34). Doordat de gemeenten zich zeer actief inzetten voor de directe subsidiëring van de clubs en voor de voorziening in accommodaties, kon het rijk zich beperken tot een aanvullende rol; omdat de gemeenten een royaal beleid voerden, werden weinig aanspraken gedaan op de rijksfinanciën. De slechts aanvullende rol van het rijk op sportgebied is door de minister van CRM benadrukt, bij voorbeeld in de *Nota Sportbeleid* van 1974.

Deze beperkte rol van het rijk is ook duidelijk tot uitdrukking gekomen in de vorige tabellen: de subsidiestroom van CRM bedroeg in 1979 slechts f. 33 mln. Het gaat daarbij om de directe subsidies van CRM voor de landelijke taken op het gebied van de sport. Uitkeringen worden onder andere verstrekt op basis van de Rijksregeling voor subsidiëring van landelijke organisaties op het gebied van de sport en de Rijksregeling voor erkenning en subsidiëring van opleidingen en bijscholingen op het gebied van de sport 35). Voorts worden subsidies verstrekt voor overdekte sportaccommodaties, voor de aanstelling van sporttechnisch kader en voor de sportieve recreatie.

De subsidiestroom van het rijk is in feite groter dan hier is voorgesteld. In de eerste plaats is afgezien van de uitgaven ten behoeve van de lichamelijke opvoeding (gymnastiekonderwijs). In de tweede plaats is afgezien van de saneringsbijdrage voor het betaald voetbal. In de derde plaats is afgezien van bijdragen en subsidies van CRM uitgetrokken

voor het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid 36). In de vierde plaats is afgezien van uitgaven voor de sport van andere departementen zoals Sociale Zaken (in het kader van de creatie van aanvullende werkgelegenheid) of van Defensie. Exclusief de subsidie voor het betaalde voetbal is het grootste bedrag van het rijk bestemd voor lichamelijke opvoeding en sport, t.w. f. 803,2 mln. 37).

Kon door het expansieve beleid van de gemeenten het beroep op het rijk beperkt blijven, in één van de weinige gevallen dat de problematiek boven de hoofden van de afzonderlijke gemeenten groeide, is niet tevergeefs een beroep op 's rijks schatkist gedaan. Zoals eerder is gesteld heeft het rijk in 1978 medeverantwoordelijkheid aanvaard voor de gezondmaking van het betaalde voetbal. Het saneringsplan hield in dat in vier jaar achtereenvolgens beschikbaar zou worden gesteld f. 3,5 mln. en drie keer f. 3 mln. Hoewel het eerste vierjarenplan is afgelopen, is in elk geval van de financiële sanering weinig terechtgekomen, de instelling van het Budgetbewakingsinstituut ten spijt. Nu verschillende gemeenten onder druk van de bezuinigingen hun bijdragen aan de betaald-voetbalclubs (dreigen te) verminderen, wordt allicht de druk op het rijk verhoogd. Hoewel bij de beslissing tot het saneringsplan een concrete planning met een duidelijke horizon is aangegeven, heeft de ex-minister van CRM bij de begrotingsdebatten in februari jl. laten blijken de financiële steun niet stop te zetten. Wordt binnen een overheid het doel niet bereikt, dan verschuift men in de regel het doel qua niveau of in de tijd. Ook hier zien we een voorbeeld van een verschuivend doel: „de minister ziet het komende jaar als een proefjaar waarin de betaalde voetbalorganisaties aan meer stringente eisen van het BBI zullen moeten voldoen. Later in dit jaar zal de minister met een nieuw saneringsplan komen voor de volgende vier jaar”. Zou dat ook voor de huidige minister gelden?

33) *Nota geldstromen*, blz. 27.

34) *Topsport en rijksverheid, een discussiebijdrage*, blz. 5.

35) Op 1 januari 1968 is de Rijksregeling subsidiëring landelijke organisaties op het gebied van de lichamelijke opvoeding en de sport in werking getreden. In de *Nota sportbeleid* is een herziening van deze regeling aangekondigd. De rijksregeling is vervangen door de 2 genoemde rijksregelingen die van kracht zijn sinds 1 januari 1978.

36) Deze dienen veelal ter dekking van een deel van de gemeentelijke uitgaven ter zake.

37) In de *Nota geldstroom* is voor 1979 een overzicht gegeven van deze totale geldstromen in bijlage 2a, blz. 238.

„De jeugd wordt van de straat gehouden”.



## Provincies

Voor de provincies geldt dat ze slechts een geringe inbreng hebben in de financiering van de sport. De provincies voeren een verschillend beleid dat zich richt op (mede-)subsidiering van sportaccommodaties, „Huizen van de Sport”, provinciale/regionale sportorganisaties, exploitatie van kunstjambanen, provinciale sportraden enz.

Het provinciale beleid zal zich de komende jaren mogelijk richten op de ontwikkeling van steunfuncties voor de sport, zoals b.v. de coördinatie van opleidingen en bijscholingen van het sporttechnisch kader. Het is uiteraard duister in hoeverre dit beleid doorkruist wordt door de bezuinigingsproblematiek.

## Gemeenten

De gemeenten nemen, het is reeds meer dan eens vermeld, het leeuwedeel van de overheids subsidies voor de sport voor hun rekening (waarbij wél wordt uitgegaan van de geringe subsidie van het rijk in tabel 3. Zie ook voetnoot 37). Op basis van de gemeentebegrotingen 1977 is het totale subsidiebedrag van de gemeenten voor de sport door de VNG berekend op f. 723 mln. 38). Daarvan werd 84% uitgegeven voor gemeentelijke accommodaties en 7½% aan niet-gemeentelijke accommodaties: niet voor niets wordt vaak gesteld dat het gemeentelijk sportbeleid vooral accommodatiebeleid is. (Het bedrag maximaal is voor gemeenten in de grootteklassen tussen 10 en 20 duizend inwoners; daarna daalt het bedrag min of meer continu met het toenemen van de gemeentegrootte. daties.)

Volgens het VNG-onderzoek werd in 1977 bijna f. 12 mln. aan de betaalde sport (m.n. betaald voetbal) uitgegeven. Blijkt het onderzoek van Bos en Braam is de steun van gemeenten wellicht veel hoger: voor de driejarige periode 1976-1978 berekenden zij een totale steun voor het betaalde voetbal van bijna f. 52 mln., gemiddeld ca. f. 17 mln. per jaar 39). Dit bedrag bestaat voor 27% uit directe subsidies, voor 14% uit verkapte huursubsidie, die verstrekt wordt door het beneden kostprijs verhuren van de accommodaties, en voor 59% uit probleemsteun.

Bestaat de financiële bemoeienis der gemeenten hoofdzakelijk uit de financiering van de accommodaties, de gemeenten geven ook direct subsidies aan de sport. Volgens het VNG-onderzoek werd in 1977 ca. f. 38 mln. als directe subsidie verstrekt aan amateursportverenigingen, waarvan ruim de helft voor algemene subsidies, en waarvan een kwart wordt besteed speciaal voor de subsidiering van jeugdleden. Een onderzoek van de afdeling Bestuurskunde van de TH-Twente werpt daar wat meer licht op. Uit dat onderzoek blijkt dat 87% van de gemeenten buiten de indirecte subsidiering ook een directe subsidieregeling kent 40). Hoewel geen onderscheid is gemaakt tussen amateursport en beroepsport, blijkt uit dit laatste onderzoek dat slechts 6% van de gemeenten, hoofdzakelijk kleine gemeenten, in 1979 geen subsidie aan sportverenigingen verleende.

Overigens blijken er tussen qua grootte vergelijkbare gemeenten grote verschillen op te treden in de verleende subsidies 41). Dat er tussen grootteklassen ook duidelijk verschillen zijn mag hieruit blijken dat het subsidiebedrag per inwoner blijkt toe te nemen met de gemeentegrootte, waarbij het bedrag maximaal is voor gemeenten in de grootteklasse tussen 10 en 20 duizend inwoners; daarna daalt het bedrag min of meer continu met het toenemen van de gemeentegrootte. Mocht een sportfanaat op grond van deze uitkomst besluiten te verhuizen naar een gemeente in genoemde grootteklasse, dan dient hij te bedenken dat de standaarddeviatie erg groot is 42).

De subsidiepolitiek van de gemeenten ten aanzien van de sport kan vanuit verschillende invalshoeken worden bestudeerd. Ideaal zou het zijn om een vergelijkend onderzoek in te stellen naar de motieven die worden gehanteerd voor de verlening van de subsidie, meer nog die worden gehanteerd

voor de hoogte van een subsidie, voor een bepaalde sport. Wordt er rekening gehouden met de contributie die men zelf betaalt? Speelt het elitaire karakter van een bepaalde sport een rol?

Tabel 4 geeft de subsidie in guldens per lid voor de sporten met de hoogste en de laagste subsidie per lid.

Tabel 4. Subsidies van gemeenten per verenigingslid in 1979, in gld.

Sporten met laagste subsidie	Bedrag	Sporten met hoogste subsidie	Bedrag
1. Kaatsen .....	1	1. Invalidensportbond .....	49
2. Waterskiën .....	1	2. IJshockey .....	38
3. Wielrennen .....	1	3. Luchtvaart .....	31
4. Dammen .....	2	4. Zwemmen .....	25
5. Klootschieten .....	2	5. Basketbal .....	24
6. Onderwatersport .....	2	6. Gymnastiek .....	24
7. Schaatsen .....	2		

Bron: Opgesteld met gegevens uit *Nota geldstromen*, tabel 3.1 e.v.

De hoogste subsidie per lid wordt verstrekt aan de Invalidensportbond. Ook de andere gehandicapten worden gesteund: de leden van de Dovensportbond ontvangen f. 11 per lid. Dat deze laatste bond, waarvan de uitgaven per lid zeer hoog zijn, een relatief lage dekking van de uitgaven uit contributies heeft (zie in par. 7, tabel 10), is niet zozeer toe te schrijven aan de hoogte van de gemeentelijke subsidie als wel aan de relatief hoge kantine-opbrengst per lid.

In dit verband is het interessant om daar de bevindingen naast te leggen van het TH-Twente-onderzoek naar gemeentelijk sportbeleid, waaruit bleek dat 22% van de gemeenten in het gemeentelijk sportbeleid specifiek aandacht besteedt aan lichamelijk gehandicapten, waarbij overigens een redelijk sterk positief verband bestaat met de gemeentegrootte 43).

Dat gemeenten hun bemoeienis met de sport niet beperken tot de financiering blijkt ook uit laatstgenoemd onderzoek. Gemiddeld 41% van de gemeenten organiseert zelf of samen met anderen eigen sportactiviteiten zoals „instuiven, kennis-makingsactiviteiten, zwemvierdaagsen” enz. Heel duidelijk blijkt daarbij dat deze activiteit toeneemt met de gemeentegrootte: in de kleinste gemeenten (0-2.000 inwoners) was het percentage van de steekproef gelijk aan 0, waarna het oploopt tot 96 voor de gemeenten met een omvang van 50.000-100.000 inwoners; van de grootste gemeenten organiseert 82% zelf sportevenementen 44).

## 6. De toto/lotto en de Stichting de Nationale Sporttotalisator

In het financieringsoverzicht in par. 5 is aangegeven dat 4 à 5% van de totale inkomsten van de sport afkomstig is uit toto/lottogelden. De eerste toto in Nederland werd in 1957 door de KNVB georganiseerd. In maart 1959 werd de Stichting de Nederlandse Sporttotalisator in het leven geroepen. Nadat in augustus 1960 het parlement akkoord was gegaan met een nationale sporttoto, werd in november 1960 de huidige Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS) opgericht. Het bestuur van deze Stichting bestaat uit 19 mensen, waarvan 7 worden aangewezen door enkele sportorganisaties. Van de toto-opbrengst werd 40% verdeeld over de sportverenigingen, de KNVB en de Nederlandse Sportfederatie

38) VNG, op. cit.

39) Bos, op. cit., blz. 76.

40) *Enige aspecten van gemeentelijk sportbeleid*, op. cit., blz. 17.

41) Overigens is het de vraag of de verborgen subsidies wel zijn verwerkt.

42) *Enige aspecten* ... blz. 20. Zo is in de grootteklasse 10.000-20.000 inwoners het gemiddelde subsidiebedrag per inwoner f. 7,17 met een standaarddeviatie van 10,65.

43) Idem, blz. 24. Tau van Kendall = 0,48 bij een sign. van 0,0000.

44) Idem, blz. 21.

(NSF). Sinds 1974 wordt ook het financieel veel belangrijker lotto spel georganiseerd. Bij de introductie daarvan is voor de verdeling van de toto/lotto-gelden een andere verdeelsleutel afgesproken, namelijk:

— prijzen .....	47,5%
— eigen organisatie .....	6 %
— medewerkende verenigingen .....	12,5%
— ter verdeling .....	34 %
— totaal .....	100 %

De wettelijke basis voor de organisatie van de kansspelen lotto en toto is geregeld in de Wet op de kansspelen (art. 3, 15 en 27). De verdere uitvoering is geregeld in ministeriële beschikkingen waarin onder meer de verdeling wordt geregeld. Bovenstaande verdeelsleutel is na 1974 niet ongewijzigd gebleven, zij het dat het prijzendeel wel constant is gebleven. Het bedrag dat „ter verdeling” beschikbaar is, wordt tot een inleg van f. 125 mln. per jaar verdeeld in een verhouding 79 : 21 over sportverenigingen enerzijds en instellingen op het gebied van cultuur, recreatie, maatschappelijk werk en volksgezondheid anderzijds. Stijgt de inleg boven de f. 125 mln. per jaar, dan wordt de verhouding voor het meerdere veranderd in 60 : 40.

Voor de verdeling van het bedrag wordt door de SNS een bestedingsplan opgesteld dat de goedkeuring van de minister van CRM behoeft. Belanghebbenden kunnen binnen 30 dagen na aanbidding van het bestedingsplan bezwaarschriften indienen bij CRM (in 1980 b.v. zijn 3 bezwaarschriften ingediend 45). De inleg en de verdeling voor 1979-1980 zijn in tabel 5 en tabel 6 weergegeven. In tabel 7 wordt een nadere specificatie gegeven van de verdeling in 1980.

Tabel 5. Inleg en verdeling van toto/lotto in 1979-1980

	1979		1980	
	in procenten	in gld. × 1.000	in procenten	in gld. × 1.000
<b>Inleg:</b>				
— toto .....	12,1	25.509	11,5	23.735
— lotto .....	87,9	185.168	88,5	181.743
<b>Totaal .....</b>	<b>100</b>	<b>210.677</b>	<b>100</b>	<b>205.478</b>
<b>Verdeling:</b>				
— prijzen .....	47,5	100.072	47,5	97.603
— kosten organisatie .....	6,5	13.703	8,1	16.622
— acquisitiekosten verenigingen .....	4,5	9.480	4,5	9.246
— ter verdeling a) .....	41,5	87.422	39,9	82.007
<b>Totaal .....</b>	<b>100</b>	<b>210.677</b>	<b>100</b>	<b>205.478</b>

Bron: De Nationale Sporttotalisator, *Jaarverslag 1980*, blz. 29.

a) Incl. 8% vóórinhouding medewerkende verenigingen, die dus in totaal 12,5% van de inleg ontvangen.

Tabel 6. Nadere besteding van het „te verdelen bedrag” van de toto/lotto-gelden, 1979-1980

Verdeling over organisaties	1979		1980	
	in procenten	in gld. × 1.000	in procenten	in gld. × 1.000
Sport en Lichamelijke Vorming .....	29,6	62.331	28,6	58.683
Cultuur, Maatschappelijk Welzijn en Volksgezondheid .....	11,9	25.091	11,3	23.324

Bron: Zie tabel 5.

Uit tabel 7 mag blijken dat niet-onaanzienlijke bedragen van de toto/lotto-gelden niet binnen de sportsfeer, doch in andere sectoren van het welzijnsbeleid worden aangewend.

Tabel 7. Nadere specificatie van de verdeling van toto/lotto-opbrengsten in 1980, in procenten

A. Sport en Lichamelijke Opvoeding .....		78,82
B. Bestedingssector Cultuur .....		6,62
waarvan:		
— Prins Bernhard Fonds .....	4,92	
— Fondation Européenne de la Culture .....	1,70	
C. Bestedingssector Maatschappelijk Welzijn (Koningin Juliana Fonds) .....		6,88
D. Bestedingssector Volksgezondheid (Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid) .....	6,88	6,88
E. Bestedingssector Combinaties .....		0,78
waarvan:		
— Vereniging Vluchtelingenwerk .....	0,39	
— NOVIB .....	0,39	
Totaal-generaal (incl. afrondingen) .....		100

Voor de verdeling binnen de sectoren B t/m E worden in het bestedingsplan verdeelsleutels vastgesteld. Voor de sector A zijn er voor enkele andere subrubrieken richtlijnen voor het aanvragen van middelen. Een commissie van de Stichting beoordeelt de aanvragen op basis waarvan het bestuur de toewijzingen (voorlopig) vaststelt. In het bestedingsplan worden de aanvragen en de toewijzingen gepubliceerd.

Het bestuur van de Stichting meent overigens dat de toto/lotto-deelnemers over het algemeen „weinig kennis hebben van de manier waarop en de omvang waarin de sector Cultuur, Maatschappelijk Welzijn en Volksgezondheid profiteert van de financiële bijdragen van de Stichting” 46). De Stichting wil daaraan meer publiciteit geven (bij deze!), hoewel betwijfeld mag worden of de verwachting van de Stichting juist is „dat een aantal potentiële” deelnemers aan toto en/of lotto daadwerkelijk tot deelname zou overgaan als die andere welzijnsdoelen bekend zouden zijn”. Het is immers net zo goed mogelijk dat potentiële en feitelijke deelnemers aan de toto/lotto worden afschrikt indien ze meer informatie zouden ontvangen over de aanwending van de middelen binnen de sport. Zijn in een tijd waarin bezuinigd moet worden, (incidentele) toewijzingen verantwoord aan b.v. de Kon. Vereniging voor Luchtvaart als subsidie voor deelname aan de wereldkampioenschappen radiomotor modellen te Mexico of voor deelname aan de wereldkampioenschappen radiozweefmodellen te Australië? Is een incidentele subsidie aan de Kon. Ned. Automobielclub voor de aanschaf van tijdwaarnemingsapparatuur verantwoord? Als de deelname wordt gesubsidieerd van een speler aan de wereldkampioenschappen driebanden te Kaïro, moet dan ook de begeleider worden gesubsidieerd? Het gaat bij deze voorbeelden om beperkte bedragen die zeer wel te begrijpen zijn vanuit de groei in de jaren zestig en zeventig, maar passen dergelijke uitgaven in een tijd waarin we door de economische ontwikkelingen worden gedwongen van verzorgingsstaat over te gaan naar een versoberingsstaat? 47).

Waarschijnlijk is dat de deelnemers aan de toto/lotto deelnemen omdat ze van een kansspel houden; dit is nog waarschijnlijker voor de lotto, die inhoudelijk, in tegenstelling tot de toto, geen enkele band met de sport heeft. Als deze veronderstelling juist is, dan zou men de opbrengst van de toto/lotto ook geheel anders kunnen aanwenden. Zolang maar een aantrekkelijk deel van de inleg wordt gegeven aan de medewerkende organisaties in de vorm van een vóórinhouding en uitkering, zodat de inkomstenstroom verzekerd blijft, zijn andere aanwendungen waarschijnlijk mogelijk.

45) Stichting de Nationale Sporttotalisator, *Jaarverslag 1980*, blz. 14, berekend op basis van overzichten op blz. 48 en 68-72.

46) Idem, blz. 20.

47) Zie P. B. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, Enschede, januari 1980, ook in *Openbare Uitgaven*, 1980, nr. 1. Zie ook P. B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, Enschede, 12 juni 1981.



## 7. Sport en inkomensverdeling

In welke mate het sportbeleid wordt beïnvloed door een beleid gericht op nivellering van de (tertiaire) inkomensverdeling is niet duidelijk. Op rijksniveau wordt het herverdelingsmotief niet expliciet genoemd, hoewel een band kan worden gelegd met andere motieven die wel worden genoemd. Die band kan bij voorbeeld worden gelegd naar het motief van de bevordering van de actieve sportbeoefening als oplossing voor „de problematiek van de besteding van de toenemende vrije tijd”. De toeneming van de vrije tijd is immers zeer scheef verdeeld, tot uiting komend in werkloosheid en niet in een verkorting van de werkweek, en is ook over de inkomensklassen scheef verdeeld. In de tweede plaats is de „problematiek” scheef verdeeld in die zin dat „vaardigheden en uitrusting voor een bevredigende vrijetijdspassing” meer voorkomen bij de hoger opgeleide en betaalde werknemers (48).

Dat het sportbeleid waarschijnlijk denivellerend werkt op de tertiaire inkomensverdeling mag blijken uit verschillende publikaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. In alle leeftijdsklassen neemt het gemiddeld aantal beoefende sportactiviteiten, alsmede het gemiddeld aantal gebruikte sportvoorzieningen, toe met het netto gezinsinkomen. Op basis van gegevens afkomstig uit het Aanvullend Voorzieningsgebruiksonderzoek (SCP, 1979) is figuur 2 getekend, waarin voor een aantal leeftijdscategorieën de geschetste samenhang tussen netto inkomen en aantal sportactiviteiten zichtbaar is gemaakt (49). De conclusie daaruit dat hogere-inkomenstrekkingen méér profijt trekken van de overheidsuitgaven voor sportoefening dan de lagere-inkomenstrekkingen, lijkt duidelijk.

Op grond van de resultaten van de studie *Profijt van de overheid in 1977* is de vorige conclusie op een andere wijze te bereiken. In tabel 8 is de verdeling over inkomensdecielen opgesteld voor de toegerekende subsidies aan alle sportverenigingen plus de uitgaven voor sportaccommodaties.

Tabel 8. Uitgaven voor sportaccommodaties en sportsubsidies, verdeeld naar inkomensdecielen, 1977

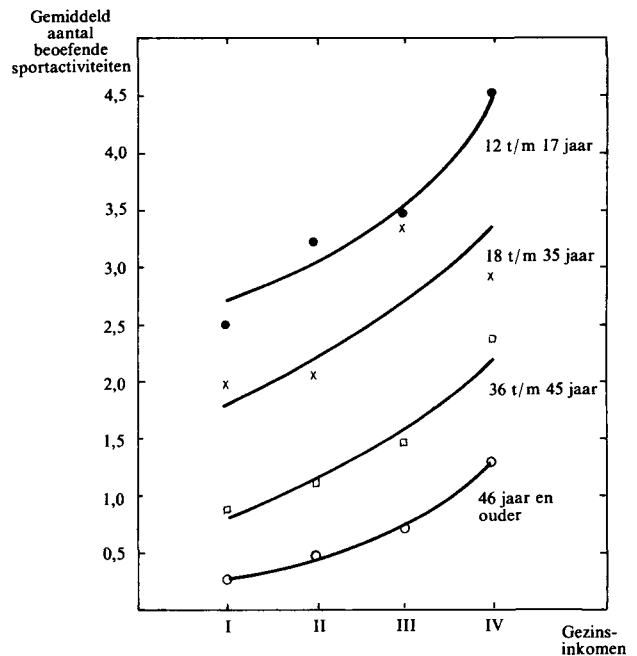
	Totaal	Decielen												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Uitgavenbedrag														
Totaal in mln. gld. ....	415	35	13	17	21	33	46	58	60	66	65			
Verdeling over decielen in procenten .....	100	8	3	4	5	8	11	14	15	16	16			

Bron: Samengesteld op basis van tabellen 9.2 en 9.4 van *Profijt van de overheid in 1977*, Den Haag, 1981, blz. 193-196.

Dat het eerste deciel inkomensstrekkingen meer ontvangt dan de volgende decielen is eenvoudig te verklaren o.a. door de aanwezigheid van jongeren in dit deciel. Zien we van dit deciel af dan is het beeld duidelijk: hoe hoger het inkomen, des te meer profijt men heeft van de sportsubsidies. Deze scheve (tertiaire) verdeling van de uitgaven voor het sportbeleid wordt nog versterkt indien we rekening houden met de verdeling van de medische kosten en de kosten van het arbeidsverzuim welke samenhangen met de blessures tengevolge van sportbeoefening.

Een ander verband met de inkomensverdeling betreft de selectie van de beoefende sport, waarbij de duurere sporten vooral zijn „weggelegd” voor de hogere-inkomensklassen. Pelkmans maakte in dit verband het onderscheid tussen *objectief dure* en *subjectief dure* sporten. De laatste omvatten de sporten die „om sociaal-historische redenen worden geïdentificeerd met de hogere inkomensklassen”. De objectief dure sporten zijn sporten waarvan de „contributie- en materiaaluitgaven, alsmede reis- en huurkosten relatief hoog zijn.

Figuur 2. Gemiddeld aantal sportactiviteiten naar leeftijd en netto gezinsinkomen per maand



I : gezinsinkomen < f. 1.400  
 II : gezinsinkomen f. 1.400 t/m f. 2.024  
 III : gezinsinkomen f. 2.025 t/m f. 3.099  
 IV : gezinsinkomen f. 3.100 en meer

Hierbij valt te denken aan bergbeklimmen, zweefvliegen, duiken, maar ook skieën, motor- en autocross en, wellicht, wielrennen, roeien, zeilen en golf” (50). Als objectief en subjectief dure sporten vermeldt hij slechts skieën en golf.

Via verschillende methoden is het mogelijk meer zicht te krijgen op de duurte van een bepaalde sport. De totale uitgaven voor de sport, waarbij de uitgaven van de club en van de individuele leden voor b.v. uitrusting en kleding te zamen moeten worden genomen, is per beoefenaar als bruto maatstaf de beste maatstaf. Het probleem hierbij is dat de eigen uitgaven voor kleding, schoeisel, attributen e.d. niet bekend zijn. Of een sport *subjectief duur* en *objectief duur* is zal, veronderstellen we, met name afhangen van de contributie die men verschuldigd is. Uit de onlangs verzamelde gegevens door de Coördinatie Adviesgroep Sportfinanciering zijn cijfers bekend over de gemiddelde contributie per verenigingslid. De contributies lopen sterk uiteen en vertonen geen samenhang met de ledentallen.

Of een club duur is in objectieve zin kan per lid bekeken worden aan de hand van de te betalen contributie — waarbij dan eigenlijk opgeteld moet worden het bedrag dat besteed moet worden aan eigen kleding en uitrusting. Beter is het om te bezien wat de totale uitgaven zijn van een bond per lid, welke uitgaven kunnen worden opgebouwd uit accommodatiekosten, wedstrijdskosten, kosten voor personeel, voor afdrachten en diversen. In tabel 10 worden de sporten naar deze uitgaven gerangschikt, waarbij de vijf sporten met de

48) Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Plan 1980*, Den Haag, 1980, blz. 134.

49) Op basis van het in noot 48) genoemde rapport, tabel 8.21, blz. 154.

50) J. Pelkmans, De sociaal-economische betekenis van sport, in: *Sport en economie*, op. cit., blz. 17.

hoogste uitgaven per lid en de vijf sporten met de laagste uitgaven per lid zijn weergegeven. Tevens is in de tabel aangegeven in welke mate de uitgaven worden gedekt door contributies.

Tabel 9. Gemiddelde clubcontributie per lid voor vijf bonden met de hoogste en zes bonden met de laagste contributie, in 1979 in gld.

	Gemiddelde contributie	
	senioren	juniores
Hoogste contributie:		
1. Nederlandse Golffederatie .....	511	— a)
2. Nederlandse IJshockey Bond .....	275	252
3. Kon. Ned. Ver. v. Luchtvaart .....	252	183
4. Ned. Onderwatersport Bond .....	203	186
5. Kon. Ned. Kegelbond .....	178	123
Laagste contributie:		
1. Kon. Ned. Kaats Bond .....	15	8
2. Kon. Ned. Automobiël Club .....	28	— a)
3. Ned. Motorsport Bond .....	32	20
4. Ned. Klootschieters Bond .....	36	15
5. Kon. Ned. Schaatsenrijders Bond .....	40	34
6. Kon. Ned. Wielren Unie .....	40	26

Bron: Opgesteld aan de hand van gegevens uit tabel 4 van *Nota geldstromen*.  
a) Geen informatie.

Tabel 10. Uitgaven per lid in gld. en de dekking door contributies in procenten voor de vijf bonden met de hoogste uitgaven per lid en de vijf bonden met de laagste uitgaven per lid

Naam sportbond	Uitgaven per lid	Contributie in procenten van uitgaven
Vijf bonden met hoogste uitgaven per lid:		
1. Ned. Golf Federatie .....	741	73,7
2. Ned. IJshockey Bond .....	704	29,4
3. Kon. Ned. Ver. v. Luchtvaart .....	581	44,9
4. Ned. Curling Bond .....	416	55,5
5. Kon. Ned. Dovensport Bond .....	349	22,6
Vijf bonden met laagste uitgaven per lid:		
1. Kon. Ned. Kaats Bond .....	41	26,8
2. Kon. Ned. Schaatsenrijders Bond .....	51	52,9
3. Ned. Go Bond .....	55	78,3
4. Ned. Klootschieters Bond .....	65	50,8
5. Ned. Windsurf Bond .....	65	56,9

Bron: Ontleend aan tabellen 3.1-3.10 van *Nota geldstromen*.

Het dekkingspercentage in de rechterkolom laat zeer grote variaties zien: de hoogste dekking wordt bereikt door de gosspeelers, de laagste door de leden van de Dovensportbond. Omdat go zo goedkoop is qua uitgaven per speler is de vraag interessant of denksporters anders worden behandeld in de subsidiepolitiek dan bij voorbeeld krachtsporters. De schakers ontvingen in 1979 een subsidie van f. 4 per lid, dammers een subsidie van f. 2 per lid. Een vergelijking met de krachtsporters is bij gebrek aan gegevens niet te maken. Alleen ter illustratie zij vermeld dat de subsidie per luchtvaartspporter f. 31 bedroeg 51) (zie ook tabel 4).

Van verschillende zijden wordt gepleit dat sport betaalbaar moet blijven ondanks het afnemende welvaartsniveau. Want, zo stelt de NSF, „anders zullen vooral de laagste inkomensgroepen mogelijk geneigd zijn op sportuitgaven binnen het krappere wordende gezinsbudget te bezuinigen” 52). Deze stelling vindt steun in het onderzoek van Manders en Kropman; niet verrassend constateren zij: „Mensen uit de lagere sociale groepen hebben vaker niets of kleinere bedragen voor de sportbeoefening over dan personen uit de hogere sociale categorieën” 53). Een ander, wat concreter gegeven uit hun onderzoek is bij die conclusie toch ook interessant: na geconstateerd te hebben dat voor 70% van de mensen uit de „hoogste sociale categorie” 54) de kosten verbonden aan de sport-

beoefening geen enkel bezwaar vormen, schrijven ze: „Bij de mensen uit de laagste sociale geleding handelt het om 45% die hier zo over denkt . . .” 55).

Indien de overheid de sportbeoefening op grote schaal is gaan subsidiëren met het oog op o.a. de trekkers van de laagste inkomens, dan dient men bij de ontwikkeling van het beleid dat gevoerd moet worden in tijden van bezuinigingen, wél te bedenken dat de subsidies vooral ten goede komen aan de hogere inkomens. Een intensivering van het profijt-beginsel 56) door de gemeenten zal leiden tot een soberder omgaan met middelen binnen de sportverenigingen en tot verhoging van de contributies. Indien men dit laatste niet acceptabel acht voor de trekkers van de lagere inkomens, zijn er enkele oplossingen denkbaar.

De eerste oplossing, optie I, is dat de club zelf aan nivelering doet door het vragen van een inkomensprijs, een contributie die oploopt met het inkomen. Deze oplossing stuit op de bekende problemen met de inkomensprijzen. Hoewel op gemeentelijk niveau nog weinig wordt gewerkt met inkomensprijzen (muziekscholen als bekendste toepassing) zal met de opkomst van het profijt-beginsel onder de druk van de bezuinigingen, het aantal toepassingen van inkomensprijzen waarschijnlijk toch al stijgen.

De tweede oplossing is gelegen in het radicaal verlagen van de sportsubsidies en het verhogen van het reëel beschikbare inkomen van de lagere-inkomensklassen 57). Deze optie II (die mijn voorkeur heeft) zou uit inkomenspolitiek oogpunt te verkiezen zijn boven optie I. Het bezwaar tegen optie II is, in de eerste plaats, dat wordt voorbijgegaan aan de andere oogmerken van subsidie, zoals b.v. de bevordering van de gezondheid. Méér voorlichting kan daarvoor de oplossing bieden. Een tweede, technisch, bezwaar is dat hierbij een verschuiving optreedt tussen overheden: de gemeenten kunnen de subsidies verlagen doch niet de inkomens vergroten. (Om e.e.a. mogelijk te maken zou het rijk althans in theorie de algemene uitkering uit het Gemeentefonds kunnen korten om met de aldus verkregen ruimte de minimuminkomens te verhogen.)

De derde oplossing, optie III, houdt in dat de overheid echt paternalistisch wordt en zich afvraagt welke sporten misschien beter niet kunnen worden gesubsidieerd omdat ze schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid, of de gezondheid niet bevorderen, of alleen zijn weggelegd voor de hogere inkomens. Op de noodzaak van een betere afweging wordt in paragraaf 8 ingegaan.

## 8. Sport in de verzorgingsstaat

De bemoeienis van de overheid met de sport vertoont allerlei kenmerken die wellicht min of meer typerend zijn voor de moderne Nederlandse verzorgingsstaat. In deze paragraaf zullen we ingaan op de meest in het oog springende kenmerken.

### Explosieve groei van voorzieningen

De verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door een explosieve groei van collectieve voorzieningen. Dat patroon komt bij de sport b.v. zeer sterk tot uiting in de groei van het aantal sporthallen. In de jaren zestig werd door het Nederlands

51) *Nota geldstromen*, blz. 195/193/194.

52) NSF, op. cit.

53) Manders en Kropman, op. cit., blz. 30.

54) Ik heb bezwaar tegen de termen „hoogste sociale categorie” en „laagste sociale geleding”, waarbij inkomen als maatstaf wordt gehanteerd. De meer neutrale term „inkomensklasse” is meer mensekend.

55) Manders en Kropman, op. cit., blz. 30.

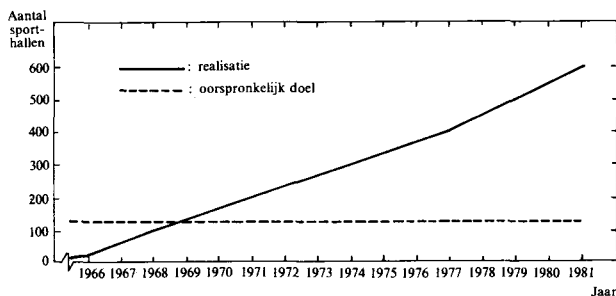
56) Zie Boorsma, op. cit., 1981, blz. 51 e.v.

57) Idem, blz. 60.

Olympisch Comité en later door de Nederlandse Sport Federatie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gepleit voor de bouw van sporthallen. Daarbij werd gedacht aan een aantal van 1 per 100.000 inwoners, hetgeen neerkwam op 125 sporthallen. In 1966 waren 25 sporthallen voltooid, terwijl het doel werd bereikt aan het einde van de jaren zestig (58). In de jaren zeventig werden er 100 sporthallen per 3 jaren gebouwd, terwijl een verdere versnelling in het bouwtempo optrad na 1977, waarna er elke twee jaar 100 hallen bijkwamen.

Deze explosieve groei deed zich voor ondanks het feit dat in 1978 nog werd verwacht dat de groei zou worden afgeremd (59). De stijging van het aantal sporthallen naar 600 in 1981 is in figuur 3 weergegeven, te zamen met de oorspronkelijke doelstelling, welke anno 1981 zou neerkomen op 142 sporthallen. Voor het land als geheel is deze voorziening, die grotendeels uit de collectieve middelen is gefinancierd, explosief gegroeid. Een plafond was voor het oorspronkelijke doel, 1 sporthal per 100.000 inwoners, in wezen niet gesteld, omdat de bouw van een sporthal veelal een initiatief van een gemeente is. Met de toename van het aantal sporthallen, werden steeds meer gemeenten zich bewust van een achterstandsituatie, zodat steeds meer hallen nodig werden.

Figuur 3. Raming en realisatie van aantal sporthallen in de periode 1966-1981



Bron: Opgesteld op basis van cijfers uit NSF-bulletin, september 1981.

Bij het voltooiën van de zeshonderdste hal in september 1981 was het verhoudingsgetal aantal inwoners per sporthal, gedaald naar bijna 24.000, terwijl aanvankelijk aan het meer dan viervoudige daarvan werd gedacht! De hiervoor gesignaleerde groei is, zij het minder spectaculair, ook waar te nemen bij andere sportvoorzieningen. In tabel 11 wordt daarvoor een overzicht gegeven. De voorzieningen zijn niet alleen in aantal enorm gestegen, doch ook uitgedrukt in het aantal voorzieningen per 1.000 inwoners, zoals we reeds zagen bij de sporthallen.

### Bestedingseffecten doorkruisen programma-effecten

De collectieve uitgaven worden gericht op het tot stand brengen van een gewenst pakket voorzieningen, op de realisering van een bepaald programma. Omdat Nederland een klein en dichtbevolkt land is, zou men, gelet op de maatschappelijke structuur, verwachten dat er weinig regionale verschillen bewust worden nagestreefd in het voorzieningspakket. Volgens Goedhart is de financiële verhouding tussen het rijk en de lagere overheden in Nederland dan ook gericht op een aspiratieniveau dat hij omschrijft als „volledige egalisatie van plaatselijke collectieve voorzieningscapaciteit, met inachtneming van „spill-overs”” (60). Een geëgaliseerde voorzieningscapaciteit wil uiteraard niet zeggen dat er géén verschillen in voorzieningenniveaus of in de samenstelling van de voorzieningspakketten kunnen optreden. Als we eventueel voor het gemak zouden veronderstellen dat de overheden in alle regio's dezelfde voorzieningen nastreven, dan zal blijken dat vervolgens door een slechte coördinatie van de verschillende delen van het beleid van de verscheidene overheden, die nagestreefd, stel optimale, voorzieningspakketten worden gewijzigd.

In dit geval gebeurt dat door het doorkruisen van het accommodatiebeleid door het (macro-economische) werkgelegenheidsbeleid. Door allerlei oorzaken verschillen de werkloosheidspercentages tussen de regio's. In de jaren zeventig heeft het rijk tamelijk continu conjuncturele en aanvullende programma's geëntameerd. Werden met de programma's conjuncturele effecten nagestreefd, aan deze conjunctuurprogramma's zaten door de invulling ook programma-effecten (61). Op grond hiervan kan men voor tal van voorzieningen een regionaal scheef patroon verwachten. Dat komt tot uiting in figuur 4, waar per provincie is aangegeven het gemiddelde aantal inwoners per sporthal. Bedraagt het landelijk gemiddelde bijna 24.000 inwoners per sporthal, tussen de provincies blijken grote verschillen te bestaan, met relatief grote „overvoorziening” in Drente en Friesland en in mindere mate in Limburg, en relatief grote „ondervoorziening” in Zuid-Holland en Utrecht en in mindere mate in Noord-Holland.

De extreme verschillen zijn niet te verklaren door verschillen in sportieve geaardheid, dus in behoeften, doch door het gevoerde werkgelegenheidsbeleid. In het kader van de aanvullende-werkenprogramma's zijn de provincies met relatief hoge werkloosheidspercentages „overbedeeld” met

58) 600 Sporthallen en Nederland, NSF-bulletin, september, 1981.

59) C. Mast, Einde groei sporthallen komt in zicht, Landelijk Contact, september 1978.

60) C. Goedhart, Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën, 3e druk, Leiden, blz. 433.

61) Th. A. Stevers, Openbare financiën en economie, Leiden, 1971, blz. 246.

Tabel 11. Sportaccommodaties in Nederland

	Velden en banen a)						Zwembaden b)		
	totaal	voetbalvelden	tennisbanen	hockeyvelden	gymnastieklokalen en sportzalen	sporthallen	totaal	overdekt	combi
1961 .....	8.067	4.208	1.962	446	3.641	8	474	37	10
1970 .....	12.961	6.293	3.090	673	5.338	147	689	122	33
1975 .....	17.463	8.076	4.753	879	6.777	336	903	233	117
1980 .....	17.329	7.430	6.781	992	7.533	550	996	300	144

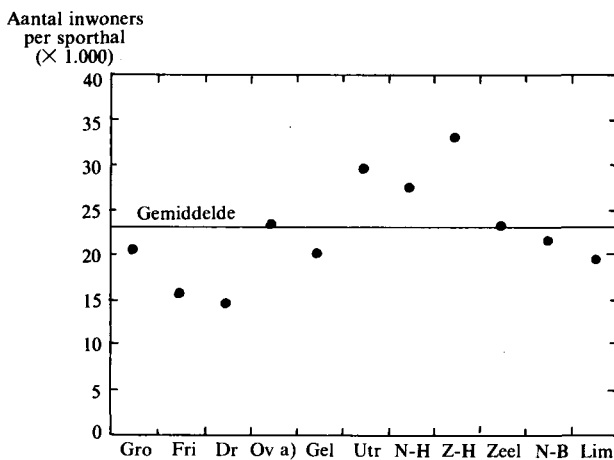
Bron: Ontleend aan CBS, 1899-1979: tachtig jaren in tijdreeksen, blz. 61 voor de cijfers t/m 1975, en CBS, Statistisch Zakboek 1981, blz. 113-114 voor de cijfers voor 1980.

a) T/m 1975 inclusief oefenvelden en -banen, in 1980 alleen velden en banen die aan wedstrijdeisen voldoen; alle cijfers excl. ijsbanen en excl. velden en banen behorend bij scholen, kazernes en inrichtingen.

b) Alleen voor publiek toegankelijk.

collectieve voorzieningen, zoals sporthallen, zwembaden, scholen, nieuwe politiebureaus e.d. Met de werkgelegenheidsprogramma's werd een poging gedaan om de regionaal te grote verschillen in de werkloosheid aan te pakken; naast deze „bestedingseffecten” hadden de programma's „programma-effecten”, tot uitdrukking komend in de provinciale voorzieningenniveaus. Hoe groot de verschillen waren blijkt uit onderzoek van Maarse: in het kader van de aanvullende werkenprogramma's is in de periode 1972-1978 gemiddeld per inwoner uitgegeven: in de noordelijke provincies een bedrag van f. 1.116 in Friesland, oplopend tot f. 1.719 in Drente, waartegenover een bedrag staat van rond f. 70 in de drie randstadprovincies (62). Gedaan vanwege de bestedingseffecten op de werkgelegenheid, hebben deze programma's geleid tot verschillen in gemeentelijke voorzieningen, niet alleen tussen de provincies maar ook binnen de provincies. Het ligt voor de hand dat door het macro-beleid weer nieuwe behoeften zijn gewekt binnen de gemeenten waar achterstanden waren gecreëerd.

Figuur 4. Aantal inwoners per sporthal per provincie, september 1981



a) Overijssel met IJsselmeerpolders

Bron: Opgesteld op basis van cijfers uit NSF, september 1981.

#### Het stellen van eisen en het opschroeven van het aspiratieniveau

Een derde kenmerk van de verzorgingsstaat is de afwenteling van verantwoordelijkheid door de particuliere sector op de overheid en het opschroeven van eisen gesteld aan de overheid. Hoogerwerf spreekt zelfs van een „afwentelingsmaatschappij”: „Afwenteling lijkt in de verzorgingsstaat één van de gangbare beleidsactiviteiten te zijn geworden” (63). Dit proces is volop waar te nemen bij de sport. In zijn artikel *Spel zonder grenzen: mateloze eisen voor sportaccommodaties*, geeft De Koning (64) daar een indruk van. Hoewel reeds in 1970 tijdens een internationaal congres over sporthallen door de delegaties de bezorgdheid van het lokale bestuur werd geuit over de steeds verdergaande eisen, bleven de sportbonden de eisen aan de accommodaties opschroeven.

In 1971 verscheen een publikatie van de Internationaler Arbeitskreis Sportstättenbau waarin de ongerustheid wordt uitgesproken over de „ondoordachte veranderingen van maatvoeringen door diverse sportbonden” (De Koning, blz. 418). Deze ongerustheid werd gedeeld door de VNG. Niettemin werden daarna de eisen gesteld aan accommodaties voor wedstrijdsport, verhoogd door in elk geval de Ned. Hockeybond, de Tennisbond en het Handbalverbond.

De wijzigingen in de voorschriften werden door de bonden genomen *zonder overleg met de belangrijkste financiers* van de accommodaties, de gemeenten, en leidden tot ernstige financiële consequenties voor de gemeenten als deze willen voorkomen dat wedstrijdaccommodaties opeens zouden degraderen tot oefenaccommodaties!

Dat de „eisen” werden opgeschroefd, blijkt uit het voorbeeld dat De Koning noemt voor de gemeente Delft. Het Handbalverbond had als eis gesteld een verharding van de handbalvelden. Onder druk van de handbalvereniging bleek het gemeentebestuur van Delft uiteindelijk bereid 3 van de 7 handbalvelden te verharden, onder de voorwaarde „dat een deel van de te maken extra kosten via verhoogde tarieven aan de gemeente zou terugvloeien . . . De handbalvereniging heeft hiertegen aanvankelijk nogal hevig geprotesteerd en liet de gemeente Delft weten dat „wanneer men op de hoogte was geweest van de tariefverhogingen er wellicht slechts 1 verhard veld gevraagd zou zijn”. (De Koning, blz. 419, cursivering PBB). Een goed voorbeeld ter illustratie van de stelling dat de (verdere) toepassing van het profijtbeginsel de afweging bevoordert.

Het opschroeven van de eisen in de accommodatiesfeer aan de overheid is hiervoor aangetoond. Een ander voorbeeld is de manier waarop in sportkringen gedacht wordt over vrijwilligerswerk. Hiervoor is erop gewezen dat de „zelfwerkzaamheid” geschat is op ruim f. 2 mrd., zonder meer óók relatief een omvangrijk bedrag. Zouden deze vrijwilligers ophouden met hun werk ten behoeve van hun vereniging, dan „staat het sportraderwerk binnen de kortste keren stil. Met andere woorden, de voorwaarden waaronder zij hun onbetaalbaar werk verrichten moeten zo goed mogelijk zijn”, zo stelt de Nederlandse Sportfederatie (65). De Coördinatieadviesgroep Sportfinanciering meent dat dan „miljoenen uren verloren gaan, die alleen gecompenseerd kunnen worden door de aanstelling van ± 100.000 manjaren in de sport” (66). Dat de NSF zo reageert is voor een belangenorganisatie normaal. De Coördinatieadviesgroep Sportfinanciering, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Nederlandse Sportfederatie, ambtenaren van CRM en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg, wijst naar de overheid als probleemoplosser.

Overigens zij wel benadrukt dat de sport zich onderscheidt van andere arrangementen van de verzorgingsstaat doordat de hoeveelheid vrijwilligerswerk absoluut en relatief groot is en de eigen inkomsten van de verenigingen relatief groot zijn. Tabel 2 geeft van dit laatste een duidelijk beeld, hoewel men de vraag kan stellen of men de toto/lotto-gelden niet op één lijn zou moeten stellen met de andere collectieve middelen, de subsidies. Het opschroeven van eisen door de belangenorganisaties gaat gepaard met een verschuivend aspiratieniveau bij de overheid. Voor tal van overheidsactiviteiten geldt dat de doeleinden niet gespecificeerd zijn, zodat in de loop der tijd het aspiratieniveau kan verschuiven (67). Bij de sport is reeds aangegeven dat een als positief ervaren aspiratieniveau is verschoven; zie het gestelde over de groei van het aantal sportaccommodaties. Een als negatief ervaren aspiratieniveau, het beëindigen van rijkssteun aan het betaalde voetbal, wordt in de tijd verschoven.

62) J. A. M. Maarse, *De effectiviteit van de aanvullende werkgelegenheid*, paper voor Ned. Politicogenetmaal, 1982, bijlage 2.

63) A. Hoogerwerf, *Inflatie en politiek systeem in de afwentelingsmaatschappij*, *Beleid en Maatschappij*, jg. 8, nr. 6, juni 1981, blz. 209.

64) G. de Koning, *Spel zonder grenzen: mateloze eisen aan sportaccommodaties*.

65) *NSF-bulletin*, juni 1981.

66) *Nota geldstromen*, blz. 27.

67) Zie M. Herweyer, *De dynamiek van doelstellend gedrag*, *Bestuurswetenschappen*, jg. 35, nr. 5, september/oktober 1981, blz. 348-366; Boersma, op. cit., 1981, blz. 110-111.

Een vierde kenmerk van de verzorgingsstaat is gebrek aan afweging. Door de economische groei in de jaren zestig en de explosieve groei van de collectieve middelen in de jaren zestig en zeventig konden in de politiek pijnlijke keuzen worden vermeden. Met Lasswell ervan uitgaande dat politiek neerkomt op „who gets what, when and how”, lag het accent in de afgelopen twee decennia op het „when”. De compromissen konden immers altijd worden bereikt door het opnemen van de niet onmiddellijk te realiseren claims in een meerjarendoelstelling. Dat betekende wel dat de afweging van zijn scherpe kanten werd ontgaan, zelfs dat afweging werd ontgaan. Over dat gebrek aan afweging schreef auteur dezes eerder (68) dat gemeenten vrijwel alle voorkomende verenigingen/clubs subsidiëren. Het subsidiebeleid van de gemeenten wordt wellicht vooral bepaald door de precedentwerking, waarbij hooguit de omvang van de subsidie medebepaald wordt door specifieke factoren.

Gedwongen door de aanhoudende bezuinigingsproblematiek begint op gemeentelijk niveau eindelijk het besef door te dringen dat fundamentele, vaak pijnlijke keuzen moeten worden gemaakt. Naast soms nogal forse tariefverhogingen voor sportaccommodaties worden in vele gemeenten, gesteund door een advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de subsidies aan de clubs voor betaald voetbal verlaagd. Het wachten is op een subsidiebeleid waarbij ook tussen de verschillende vormen van sportbeoefening onderscheid wordt gemaakt.

Op rijksniveau is de situatie veel duidelijker dan bij de vele lagere overheden. Als een landelijke organisatie voor sportbeoefening een subsidie vraagt op grond van de Rijksbijdrageregeling voor subsidiëring van landelijke organisaties op het gebied van de sport (69), dan zijn er voor de minister verschillende mogelijkheden om een schiftender beleid te voeren dan thans het geval is. Zo stelt art. 3: „Subsidie wordt slechts verleend indien en voorzover de wetgeving de nodige gelden heeft toegestaan”. Indien de afgelopen jaren de dreiging ontstond dat op het betreffende artikel van de begroting van CRM te weinig geld was uitgetrokken, zodat het geciteerde art. 3 stringent dreigde te worden toegepast, was altijd een kamerlid bereid om een amendement in te dienen om de budgettaire spelbederver buiten spel te zetten: in 1979 was Hennekam de Ausputzer, in 1980 De Boer, in 1981 de combine Hennekam/Keja.

Op grond van art. 5.c. van dezelfde regeling kan worden geselecteerd. Art. 5.c. stelt namelijk dat subsidie wordt verstrekt indien „de behoefte aan subsidie is aangetoond”. Het destijds geleverde bewijs van de behoefte zou voor sporten waarvan de beoefening lijkt voorbehouden aan de genieters van hoge inkomens, opnieuw moeten worden heroverwogen (Kon. Ned. Ver. voor Luchtvaart, Kon. Ned. Alpenver., Ned. Ski Ver., Kon. Ned. Automobiël Federatie, Ned. Bergsport Ver., Kon. Ned. Cricket Bond, Ned. Waterski Bond, bij voorbeeld). Op grond van art. 2 komen alleen landelijke organisaties in aanmerking voor een subsidie, niettemin krijgt naast de Kon. Ned. Kaats Bond óók de Chr. Bond voor de Friese Kaatssport subsidie.

Tevens zij nog in herinnering gebracht hoe de rijksbijdrageregelingen voor de sport zijn ontstaan: vooral doordat de budgettaire overheveling van de CIOS-instituten naar het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ruimte creëerde „voor een ruimere taakopvatting”.

Bij de Stichting de Nationale Sporttotalisator lijkt men zorgvuldig te werk te gaan met concurrerende belangen. Niettemin (of juist uiteraard?) zijn er voorbeelden te geven van subsidies die bij een toeneming van de budgettaire spanning onder druk zullen komen te staan. Naast de toewijzingen aan clubs wijst de SNS ook geld toe aan gemeenten resp. gemeentelijke instellingen en organisaties „in verhouding tot het aantal inwoners” (70), welke formule elke afweging uitsluit.

Een vijfde kenmerk van de verzorgingsstaat is de toenemende vervlechting van belangengroepen in de samenleving met het ambtelijke apparaat én met de kamerleden. Dat leidt ertoe dat ambtenaren reeds bij de voorbereiding van het beleid ruimte kunnen scheppen voor de belangengroepen. Wat dat betreft lijken de sportorganisaties en de overheid op een hecht team waarin op balbezit wordt gespeeld bij gebrek aan tegenstanders. Als er dan al eens enige spanning dreigt te ontstaan door een mogelijk te kort schieten van een begrotingspost, zijn de kamerleden er snel bij om de begrotingspost te verhogen en zo de budgettaire spelbederver buiten spel te zetten, zoals we hiervoor zagen. Ambtenaren van CRM en van het Interprovinciale Overleg en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontmoeten elkaar bij de Stichting de Nationale Sporttotalisator en bij de Coördinatie-adviesgroep Sportfinanciering.

Een voorbeeld van een voorzet van de ambtenaren vinden we in de CRM-discussiebijdrage *Topsport en rijksoverheid* waar geschreven wordt: „De topsport kan voor de benodigde financiën in het algemeen slechts ten dele uit eigen bronnen putten” (blz. 0.10). Géén sportorganisatie zal dat daarna ontkennen. Tegenover de pleidooien van de subsidievragers hoort eerder de „countervailing power” te staan van ambtenaren, die eerst zouden moeten analyseren waarom de topsport zich zelf niet kan financieren. Het citaat wordt vervolgd met: „De bestuurders van de sportbonden bevinden zich dan ook in de weinig benijdenswaardige positie om bij mogelijke geldverschaffers (overheid, toto/lotto) de waarde van topsport aan te tonen”. Na zo iets te hebben geschreven kan het ambtelijke advies op een subsidieverzoek alleen maar positief luiden. In 1978 is dan ook de subsidiëring van het betaalde voetbal begonnen. Dit geval is niet het enige voorbeeld. Andere gevallen waren daar al aan voorafgegaan (71).

Dat ambtenaren kunnen optreden als pleitbezorgers is hier toegespitst op landelijk niveau, maar dezelfde opmerkingen kunnen waarschijnlijk ook voor de lagere overheden worden gemaakt. Ten slotte is het mogelijk dat overheden elkaar de bal toespelen. Eerder is al aangegeven dat het rijk zich terughoudend opstelt omdat de gemeenten zeer actief in het sportaccommodatiebeleid zijn. In paragraaf 2 is verwezen naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten; de gemeenten hebben, in elk geval bij het betaalde voetbal, wellicht druk uitgeoefend op het rijk.

#### Tot slot

Miljoenen Nederlanders genieten van sport, het legioen van sportbeoefenaars groeit. Het is hier dan ook niet nodig bevonden om aan te geven hoe leuk sport is. Het plezier in de sportbeoefening is, zo blijkt uit onderzoek (zie par. 3), één van de belangrijkste beweegredenen voor al die sportbeoefenaars om aan sport te doen. De vraag blijft dan wel: waarom wordt sport gesubsidieerd? Het CRM-beleid, dat sinds 1974 gericht is op bevordering van de sport als middel tot bevordering van het persoonlijk welzijn, doet denken aan de nieuwe Japanse religie, de Kerk van de Volmaakte Vrijheid, die het golfspel aanbeveelt als weg naar zelfexpressie (72).

P. B. Boorsma

68) Boorsma, op. cit., 1981, blz. 121.

69) Zie art. 11 t.e.m. 29 daarvan voor de subsidiabele kosten.

70) SNS, *Jaarverslag 1980*, blz. 51.

71) Zie het rapport van de Stuurgroep Betaald voetbal CRM, *Zonder betaald voetbal*.

72) Joh. W. Loy, Barry O. Metherson en Gerald Kenyon, *Sport and social systems, a guide to the analysis, problems and literature*, Addison Wesley, 1978, blz. 301.