

De overheid aan de bal?

Hugo van der Poel Over de maakbaarheid van de samenleving denken sociaaldemocraten en liberalen heel verschillend, en dat maakt het moeilijk een sociaal-liberaal sport- en cultuurbeleid te ontwikkelen. Maar er zijn ook overeenkomsten: beide partijen hebben hun wortels in de Verlichting. Misschien moeten rationele overwegingen aan het beleid ten grondslag liggen.

In de inleiding van het rapport *Manifestaties van de vrijheid des geestes* van de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, wordt geconstateerd dat het sport- en cultuurbeleid doortrokken zijn van het 'maakbaarheidsdenken' (Hilvoorde et al. 2012). Maar terwijl dit in het cultuurbeleid op zijn retour is, heeft de overheid de laatste jaren haar traditionele afzijdigheid op het gebied van sport laten varen. Omdat het in beide gevallen voor de gemiddelde burger om vormen van vrijetijdsbesteding en vermaak gaat, was het, tegen de achtergrond van deze wijzigingen in de taakopvattingen van de overheid, voor de Teldersstichting een interessante vraag na te gaan hoe het cultuur- en sportbeleid zich verhouden tot de liberale staatsopvattingen.

Inmiddels is het kabinet-Rutte I opgevolgd door Rutte II, waarin de liberalen samen met de sociaaldemocraten regeren. Terwijl het duidelijk is dat de Teldersstichting grote vraagtekens zet bij het maakbaarheids-

denken, is de veronderstelling dat de sociaaldemocraten het omarmen, of er in ieder geval groter voorstander van zijn dan de liberalen. Dit roept de vraag op in hoeverre een sociaal-liberaal sportbeleid denkbaar is, en hoe dat er in grote lijnen uit zou kunnen zien.

Om deze vragen te beantwoorden wordt eerst bezien of en in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van maakbaarheidsdenken in het Nederlandse sportbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat de hoofdpunten van een sociaal-liberaal sportbeleid zouden kunnen zijn, en in hoeverre er parallellen te zien zijn met een sociaal-liberaal cultuurbeleid.

Bijdrage van het rijk

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) subsidieerden alle overheden tezamen in 2010 de sport per saldo met 1,2 miljard euro (CBS 2013). Een tiende van dat bedrag komt van het ministerie van Volks-

gezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de rest komt bijna geheel van gemeenten.

De bijdrage van VWS aan sport (109 miljoen euro in 2010) gaat de laatste jaren voor een kwart tot een derde naar topsport, in het bijzonder naar de ondersteuning van topsporters. Een klein deel gaat naar kennisontwikkeling en innovatie. De meeste middelen van VWS worden ingezet voor stimulering van de sportbeoefening en adaptatie van een actieve levensstijl. VWS levert

Het normale patroon is dat een vereniging zich meldt bij de gemeente met het verzoek om voor accommodatie te zorgen, of de bestaande accommodatie uit te breiden of te renoveren

incidenteel een symbolische bijdrage aan de realisatie van een topsportvoorziening. Exploitatiesubsidies worden niet verstrekt. Kortom, VWS stimuleert de vraag, maar het is aan particulieren, de verenigingen en de gemeenten om in het benodigde aanbod te voorzien.

Behalve via de sportbegrotingen van de diverse overheden komt er ook geld van andere begrotingen direct of indirect beschikbaar voor sport of sportgerelateerde zaken.

Op rijksniveau is de belangrijkste gerelateerde geldstroom het geld van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het bewegingsonderwijs en beroepsopleidingen op het gebied van sport en bewegen.

Rol van gemeenten

Ruim 80 procent van de uitgaven van gemeenten aan sport betreft de realisatie en de exploitatie van sportvoorzieningen. Voor de rest worden de lokale middelen vooral ingezet ter stimulering van de sportdeelname en ondersteuning van verenigingen. Bij de grotere gemeenten gaat daarnaast nog wat geld van de sportbegroting naar steun voor sportevenementen. Ook bij gemeenten geldt dat er geld beschikbaar komt voor sport uit andere begrotingsposten, bijvoorbeeld voor de inzet van brandweer en politie bij sportevenementen en risicovolle wedstrijden, en geld voor de inrichting van de openbare ruimte, waar (aanbieders van) sportieve activiteiten als fietsen, roeien, loop-evenementen of zwemmen in open water van kunnen profiteren.

Van de totale sportbegroting van de overheid gaat alles bij elkaar zo'n 75 procent naar accommodaties die gebruikt worden voor breedtesport. Dit accommodatiebeleid is grotendeels vraaggestuurd. Het normale patroon is dat een vereniging zich meldt bij de gemeente met het verzoek om voor accommodatie te zorgen, of de bestaande accommodatie uit te breiden of te renoveren. Over het algemeen proberen gemeenten dan eerst of verenigingen in bestaande accommodaties kunnen worden ondergebracht, informeren ze naar eigen middelen van de vereniging en gaan na of er sprake is van een bestendige vraag. Bij nieuwbouwwijken volgen de voorzieningen de instroom van nieuwe bewoners. Een goed voorbeeld is de kinderrijke nieuwbouwwijk IJburg in Amsterdam. Met meer

dan 10.000 inwoners had de wijk nog geen tennisvoorziening en nauwelijks andere sportvoorzieningen. Buurtbewoners richtten daarop zelf een tennisvereniging op. Na de eerste 1200 aanmeldingen kwamen nog eens honderden belangstellenden op de wachtlijst voor deze, nog steeds virtuele, vereniging. Toen eindelijk werd besloten tot het vrijgeven van een stuk grond voor de vereniging en het beschikbaar stellen van een aanlegsubsidie, werden er negen banen aangelegd (volgens de KNLTB-normen daarmee ruimte biedend aan 800-900 leden), teneinde er zeker van te zijn dat er geen onderbespeling zou optreden.

Kortom, de overheid stuurt niet op of met accommodaties, maar volgt – aarzelend, en met vertraging – de sportvoorkeuren van de lokale bevolking. Ingeval van maakbaarheidsdenken zou de overheid sturen op sporten die maximaal scoren op de gewenste neveneffecten, en minimaal op de benodigde overheidsinvesteringen. In het sportstimuleringsbeleid zien we dat echter niet terug, alle sporten zijn de overheid even lief. Dit terwijl enerzijds de kosten per sport aanmerkelijk verschillen (zwemmen en voetballen kosten de gemeente geld, terwijl golfen, tennissen en paardrijden de gemeente nauwelijks tot geen geld kosten, of zelfs geld opleveren) en anderzijds de nevenopbrengsten (gezondheidswinst, bijdrage aan sociale samenhang) verschillen.

Effectieve interventies

Als minstens driekwart van de totale sportbegroting vraaggestuurd wordt besteed aan de bouw en instandhouding van accommodaties voor de breedtesport, waar komt dan het idee van een groei in maakbaarheidsdenken in de wereld van de sport vandaan? Ten eerste ligt het voor de hand dat dit idee een basis heeft in het verschijnen van het Olympisch Plan¹ en de reactie van de overheid daarop (NOC*NSF 2009; VWS 2009). Daar is veel over te zeggen, maar het kabinet-Rutte II

heeft er een streep door gehaald, dus dit speelt niet meer. Het is bij een plan gebleven, heeft hooguit een paar miljoen euro gekost en is niet wezenlijk van invloed geweest op het reguliere sportbeleid. Ten tweede kan het maakbaarheidsdenken een basis hebben in de ontwikkelingen die zich aftekenen in het topsportbeleid. En ten derde kan het een basis hebben in de inzet van sport en bewegen als instrument in het (preventieve) gezondheidsbeleid. Wat deze twee beleidsterreinen gemeen hebben is dat er steeds meer nadruk komt te liggen op de rationalisering van het beleid: het beleid wordt in toenemende mate kennisgestuurd en de middelen gaan meer en meer naar interventies, waarvan op basis van onderzoek is aangetoond dat ze ook werkelijk werken (*evidence based policy making*).² Zo is voor het topsportbeleid steeds meer kennis beschikbaar over de mate waarin allerlei factoren wel of niet bijdragen aan topsportsucces, en wordt de inzet van de schaarse (overheids)middelen meer en meer bepaald door deze kennis. Dit kan men een vorm van maakbaarheidsdenken noemen, maar dan rijst al snel de vraag of bij verwerping hiervan het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Is het voor liberalen werkelijk een bezwaar om beschikbare kennis te gebruiken om beleid effectiever te maken en doelmatiger in te richten?

Naar een sociaal-liberaal sportbeleid?

In het rapport van de Teldersstichting is een duidelijke aanzet te vinden tot een sociaal-liberaal sportbeleid in het laatste hoofdstuk over cultuur en sport in het onderwijs. Hierin wordt betoogd dat het onderwijs hoort bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen tot zelfstandige en zelfbewuste burgers, en dat het daarom van groot belang is dat kinderen op school ook kennismaken met allerlei vormen en uitingen van cultuur en bewegen, waarmee ze in hun thuissituatie niet of

onvoldoende in aanraking komen. Sociaal-democraten zullen hoogstwaarschijnlijk deze visie op cultuur- en bewegingseducatie onderschrijven. Een kanttekening hierbij is wel dat educatie een kostenpost is op de onderwijsbegroting, en dat voor het bewegingsonderwijs geldt dat pas de laatste tien jaar serieus sprake is van een intensievere relatie tussen school en sport.

Het liberalisme en het socialisme hebben beide hun wortels in de Verlichting, en delen de overtuiging dat de ratio een betere grondslag biedt voor de inrichting van de samenleving dan 'het woord van God', traditie of de macht van een feodaal heerser of dictator. In het verlengde hiervan zullen beide partijen moeite hebben met een maakbaarheidsdenken dat vertrekt vanuit aannames, ideologie of goddelijke ingeving. Omgekeerd moet het streven naar onderbouwing van overheidsintenties, die daarmee zowel effectiever als doelmatiger worden, beide als muziek in de oren klinken, omdat dit een uiting is van rationalisering van het overheidsbeleid.

Het is een politieke afweging of men meent dat de overheid wel of niet, en zo ja, in welke mate, dient te voorzien in collectieve en verdienstelijke goederen, te grote risico's voor de markt dient over te nemen en beleid moet ontwikkelen om negatieve externe effecten te bestrijden en/of het optreden van positieve externe effecten te stimuleren. Traditioneel zijn sociaaldemocraten geneigd het collectieve belang te onderstrepen en een uitdijende overheid op de koop toe te nemen, en zijn liberalen geneigd de nadelen van een al te grote overheid te onderstrepen en het collectieve belang als minder groot te zien. Dit lijkt een kwestie van maatvoering, waar pragmatici uit kunnen komen. Dit is duidelijk te zien bij het lokale sportaccommodatiebeleid. Van welke politieke kleur een wethouder sport of gemeenteraad ook is, vrijwel overal in het land wordt dezelfde

pragmatische discussie gevoerd, waarbij het terugdringen van de overheidsbijdrage eerst en vooral wordt voorgesteld als noodzakelijk vanwege de teruglopende overheidsmiddelen.

Overeenkomsten en verschillen in sport- en cultuurbeleid

Zowel de sport als de cultuur zijn gemengde sectoren, met privaat, publiek en non-profit-aanbod, een piramidale opbouw met een smalle top en brede basis, en onderscheidingen naar professionals en amateurs, deelnemers en publiek, en talloze disciplines en sub-disciplines. Het zijn vormen van vrijetijdsbesteding, maar ook economische sectoren, met directe opbrengsten voor deelnemers, en met neveneffecten die doorwerken naar derden en de samenleving als geheel. Het beleid is in beide sectoren gericht op toename van de participatie, instandhouding van de diversiteit van het aanbod, scholing van professionals, ondersteuning van talenten en stimulering van de top. In beide sectoren speelt de discussie in hoeverre sport en cultuur kunnen of moeten worden geïnstrumentaliseerd, dan wel gesteund dienen te (blijven) worden vanwege hun intrinsieke waarde. Bij al deze overeenkomsten is het begrijpelijk en navolgenswaardig dat de Teldersstichting beide sectoren onder de loep heeft genomen en beschouwd vanuit de vraag wat de rol van de overheid zou moeten zijn, gezien vanuit de liberale staatsopvatting.

Er zijn ook de nodige verschillen tussen beide sectoren, die in een vergelijking opvallen, en die ook van invloed kunnen zijn op de wijze waarop de overheid omgaat of zou kunnen omgaan met beide sectoren. De overheid geeft aan de kunsten en cultuurbeheer en -verspreiding bijna vier keer zoveel uit als aan sport, met name de rijksoverheid en de provincies (CBS 2013). De cultuursector is in al zijn diversiteit groter en meer geprofessionaliseerd dan de sportsector, en kent ook veel

meer opleidingen, tot op universitair niveau, die leiden naar een beroep in die sector. Maar het grootste verschil tussen beide sectoren is de dominante verenigingscultuur in de sport, waarbij vrijwilligers en leden elkaar een of meer keer per week zien, zowel voor actieve beoefening van de sport, als de organisatie en facilitering ervan, en ter afsluiting nog een gezamenlijke 'derde helft'. Afhankelijk van de definitie zijn er één tot anderhalf miljoen vrijwilligers druk met het organiseren van de

Waarschijnlijk maakt deze grote inzet van vrijwilligers de (amateur)sport iets minder afhankelijk van overheidsondersteuning dan de meer geprofessionaliseerde cultuursector

competitie, het trainen van de jeugd, bouwen van clubhuizen en tappen van bier. Waarschijnlijk maakt deze grote inzet van vrijwilligers de (amateur)sport iets minder afhankelijk van overheidsondersteuning, en daarmee minder maakbaar, dan de meer geprofessionaliseerde cultuursector.

Conclusie

Inzetten op cultuureducatie en bewegingsonderwijs, en rationalisering van beleid zijn

twee terreinen waarop liberalen en sociaaldemocraten elkaar zouden moeten kunnen vinden voor de vormgeving van een sociaal-liberaal cultuur- en sportbeleid. Op beide terreinen kunnen meerdere vormen van markt-falen worden aangetoond, maar vervolgens zullen liberalen en sociaaldemocraten een verschillende afweging maken bij de vraag in hoeverre overheidsingrijpen nodig of gewenst is om die vormen van markt-falen te verhelpen, hetgeen uiteindelijk neerkomt op onderhandelen. Sport is, meer dan cultuur, een zaak waar mensen zelf tijd en energie in investeren. Het clubgebouw van sv EDW (sportvereniging Eendracht Doet Winnen) staat er niet als product van het maakbaarheidsdenken van de overheid, maar als resultaat van de inzet van de vrijwilligers van die club.

Literatuur

- CBS (2013) *Overheid: uitgaven cultuur, sport en recreatie*. Beschikbaar op www.statline.nl
- Hilvoorde, I. van (et al.) (2012) *Manifestaties van de vrijheid des geestes: een liberale kijk op cultuur en sport*. Den Haag: Teldersstichting.
- NOC*NSF (2009) *Olympisch Plan 2028: heel Nederland naar Olympisch niveau: plan van aanpak op hoofdlijnen*. Arnhem: NOC*NSF.
- VWS (2009) *Uitblinken op alle niveaus: kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Noten

- 1 Het Olympisch Plan 2028 bestond uit de ambitie om met sport in de volle breedte een bijdrage te leveren aan Nederland zodat de positieve effecten nu en in de toekomst zichtbaar zijn. Met de organisatie van de Olympische en Paralympische Spelen van 2028 in Nederland als inspirerend perspectief.
- 2 Voor de goede orde: het onderzoek naar effectieve interventies is tot nu toe vooral gericht op programma's en projecten ter stimulering van sporten en bewegen bij groepen met een lage sportparticipatie. Daarbij is zelden gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van het gemeentelijk accommodatiebeleid als instrument voor de stimulering van sporten en bewegen bij deze groepen.