

8 Op de drempel van een vrijetijdsmaatschappij Recreatie- en sportbeleid 1965-1982

Als het aan minister Vrolijk had gelegen, was de nieuwe naam ‘ministerie voor Cultuur, Sport en Maatschappelijk Werk’ geworden. Zijn suggestie aan de kabinetsformateur om ‘sport’ op te nemen in de naam van het departement, werd echter niet in dank aanvaard. Met een sportbegroting van drie miljoen was daarvoor eigenlijk ook geen rechtvaardiging te vinden. Wel lukte het om de naam recreatie erkend te krijgen en daarmee kon Vrolijk wel vrede hebben. Recreatie klonk midden jaren zestig weliswaar ‘nog wat uitheemser’ dan sport – het werd destijds nog altijd betiteld als ‘een nieuw sociaal fenomeen’ – , maar had volgens Vrolijk als voordeel dat het een meer omvattend verschijnsel uitdrukte, waarvan sport deel uitmaakte.¹

Vrolijk had al vaker met dit bijltje gehakt. Voor zijn aantreden als eerste minister van CRM had hij als wethouder te Den Haag met succes bepleit om Sportzaken expliciet naast Onderwijs en Kunsten in zijn takenpakket te benoemen, gezien de aanzienlijke bedragen die de gemeente aan sportaccommodaties uitgaf. Daarbij moest hij zich afzetten tegen bezwaren van ‘zeer respectabele mensen die vonden dat je de naam ‘sportzaken’ toch echt niet in een wethoudersportefeuille kon vermelden.’²

Het ging hier om meer dan een woordenspel. Eén van de ambities van Vrolijk was om de geringe plaats die sport en recreatie in het rijksbeleid innamen, te vergroten. Gevoed door zijn ervaringen als wethouder stelde hij kort na zijn aantreden onomwonden ‘dat het rijksbeleid ten aanzien van sport en recreatie tot nu is tekortgeschoten en dat datgene wat op dit gebied in ons land is geschied, vrijwel geheel is te danken aan de gemeenten en hun desbetreffende functionarissen.’³ Met de verdubbeling van het rijksbudget voor de beleidsterreinen ‘openluchtrecreatie’ en ‘lichamelijke opvoeding en sport’, die beide van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) waren overgeheveld naar het nieuwe ministerie van CRM, toonde Vrolijk aan dat hij een andere koers wenste te varen. In de kabinetsformatie was erkend, zo stelde Vrolijk terugblikkend in 1967, ‘dat (...) de culturele kant van het leven en de ontwikkelingsmogelijkheden van het individu sterk worden verwaarloosd. Aan deze welzijns sfeer moet thans consequent en serieus aandacht worden besteed. Vandaar ook de vorming van een ministerie van CRM, dat ongetwijfeld het voordeel heeft een meer overzichtelijk ministerie te zijn (...) dan vroeger in het grote OKW-verband mogelijk was, maar dat vooral principieel uitgaat van een totale welzijnspolitiek, die juist naast die economische en technologische overheersing en bedreigingen de menselijke factor tot recht wil laten komen.’⁴

Sport en recreatie waren in een dergelijk welzijnsbeleid niet weg te denken, evenmin als het hiermee nauw verweven natuur- en landschapsbeheer. De verkorting van de werkweek en de ruimere vakantie-regelingen vergrootten de vrijetijd. Mede als gevolg van de industrialisatie en verstedelijking groeide de behoefte om deze vrijetijd in de open natuur en specifieke recreatiegebieden te besteden. En door de toenemende welvaart en mobiliteit namen ook de mogelijkheden toe om in deze gebieden te sporten en te recreëren. De aanleg van voorzieningen waarmee in deze stijgende behoefte kon worden voorzien, werd een belangrijk speerpunt van het vrijetijdsbeleid dat op het nieuwe welzijnsdepartement tot ontwikkeling kwam.

De ontwikkeling van een samenhangend vrijetijdsbeleid bleek niet eenvoudig. Ten eerste was er nog nauwelijks rijksbeleid op de diverse deelgebieden gevoerd. En voor zover daarvan wel sprake was geweest, had deze louter in het teken van de jeugdvorming gestaan. Pas vanuit de welzijnsbenadering ontwikkelde zich een zelfstandig sport- en recreatiebeleid,

met bredere doelstellingen en ruimere middelen. Ten tweede moest de aanleg van sport- en recreatievoorzieningen worden bepleit in een dikwijls harde strijd om de invulling van schaarse ruimte. Het welzijnsbeleid raakte in dit opzicht verweven met de ruimtelijke ordening, waarin voor 'recreatie' en 'sport' een plek moest worden veroverd naast gevestigde belangen als 'wonen', 'werken' en 'verkeer'.⁵ Ten derde bleek het niet eenvoudig om het beleid op de diverse deelgebieden met elkaar in harmonie te brengen. Hoewel zij in één ministerie waren ondergebracht, ontwikkelden sport en recreatie zich als zelfstandige beleidsterreinen waartussen zich stevige schotten bevonden. Hetzelfde gold voor de relatie met natuur- en landschapsbescherming. En ten vierde werd de rijksbemoeienis ten aanzien van al deze beleidsterreinen met ambivalente gevoelens gadeslagen door particuliere organisaties en gemeenten. Hoewel zij bij voortduring pleidooien hielden voor een grotere rijksbetrokkenheid, schrokken zij niet zelden terug van de hiermee gepaard gaande voorwaarden en regelingen die hun beleidsvrijheid inperkten.

Van vormingsstreven naar welzijnsplanning

Voor de Tweede Wereldoorlog was de vrijetijdsbesteding het domein van particulieren en hun verenigingen. Activiteiten en voorzieningen op het gebied van natuurbehoud, landschapsbeheer, recreatie en sport werden geregeld door verenigingen van bijvoorbeeld natuurliefhebbers, kampeerders, wandelaars, wielrijders en voetballers. Het verenigingsleven dat zij tot bloei brachten, weerspiegelde de verzuilde structuur van de Nederlandse samenleving. Het speelde zich af in eigen, besloten kring, waarmee de overheid maar weinig bemoeienis had. Wel raakten de gemeentelijke overheden in voorwaardenschepende zin al vroeg bij dit particulier initiatief betrokken. Zij zorgden voor de aanleg en verdeling van specifieke voorzieningen, zoals parken, bossen, speelweiden en sportvelden – en in veel gevallen ook voor het beheer en onderhoud hiervan.

Voor zover de rijksoverheid bemoeiingen had met de vrijetijdsbesteding waren deze ad hoc. Illustratief is dat vóór 1940 slechts één keer in de Tweede Kamer over sport werd gedebatteerd, namelijk over de vraag of een subsidie moest worden verleend voor de Olympische Spelen van 1928 te Amsterdam. In dat Kamerdebat werd een voorstel van de minister van Onderwijs afgewezen om het NOC een garantie te verlenen van een miljoen gulden voor de organisatie van deze Spelen.⁶ Op het gebied van de recreatie bleven de rijksbemoeiingen beperkt tot pogingen vanuit het departement van Sociale Zaken om in de jaren dertig een nuttige manier van vrijetijdsbesteding te bevorderen onder de vele werklozen. Structureel van aard was de rijksbemoeienis met natuurbeheer; in de vooroorlogse jaren ressorterend onder de directie Landbouw van het ministerie van Economische Zaken. Deze bemoeiingen resulteerden onder meer in wetgeving gericht op natuurbescherming, zoals de Boswet van 1922 en de Natuurschoonwet van 1928. Maar ook op dit beleidsterrein bleven particuliere organisaties, in het bijzonder de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en de provinciale landschapsbeschermingsorganisaties, lange tijd de voornaamste initiatiefnemers en uitvoerders van natuurbeschermende maatregelen, bijvoorbeeld via de aankoop van waardevolle natuurgebieden.⁷

Het waren de Duitse bezetters die de genoemde beleidsterreinen onder één departement plaatsten. Met name op het gebied van de sport leidde dit tot een kentering in de houding van het rijk. De Duitsers verordonden dat sportbeoefening in verenigingsverband uitsluitend nog geoorloofd was indien de vereniging was aangesloten bij een sportorganisatie die door het departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming was aangewezen. Voor de uitvoering hiervan werd een afdeling Lichamelijke Opvoeding en Sport in het leven geroepen,

waarmee sport voor de eerste keer formeel tot het beleidsterrein van de rijksoverheid werd verklaard.⁸ Ook de culturele verzorging van de jeugd en de ontwikkeling van volwassenen vielen onder dit departement, net als de zorg voor natuurmonumenten.

Na de oorlog werd het ministerie van OKW gereorganiseerd, maar bleven de genoemde beleidsterreinen bijeen. Het kabinet-Schermerhorn kende aan het rijksbeleid op het gebied van de vrijetijdsbesteding een rol van betekenis toe in de 'vernieuwing van mensch en maatschappij', vooral in verband met de volksopvoeding en het jeugdwerk. Minister van onderwijs Van der Leeuw bracht dit beleidsveld onder in een nieuw directoraat-generaal: Vorming Buiten Schoolverband. Een interdepartementaal functionerende rijksdienst voor de Lichamelijke Opvoeding en Sport ging hiervan deel uitmaken. In tegenstelling tot de Duitsers mengde het rijk zich niet meer in de interne aangelegenheden van de sportbonden. Wel trad het coördinerend en stimulerend op, door bijvoorbeeld het distribueren van sportkleding en oefenmateriaal en het subsidiëren van de sporttechnische en pedagogische opleiding van sportinstructeurs en jeugdleiders.⁹

Van der Leeuws streven om op het terrein van de buitenschoolse vorming een actief rijksbeleid te voeren, stuitte op weerstand bij de verzuilde organisaties. Het gemeenschapsidealisme verdween naar de achtergrond en het Directoraat-Generaal Vorming Buiten Schoolverband werd slechts in afgezwakte vorm voortgezet. De Rijksdienst voor Lichamelijk Opvoeding en Sport sneuvelde en werd omgezet in een Bureau. Hoewel dit Bureau zelfstandiger ging opereren dan voordien, betekende deze verandering in meerdere opzichten een degradatie. Van een beleidsbepalend werd het een adviserend orgaan. Het interdepartementale karakter verdween. En het budget van Lichamelijke Opvoeding en Sport viel terug van ruim één miljoen gulden in 1945 tot niet meer dan vijf ton in 1946. Het Duitse besluit om sport te rekenen tot beleidsterrein van de rijksoverheid werd niet teruggedraaid.¹⁰

Het ontbreken van een doelgericht en gestructureerd vrijetijdsbeleid werd in de jaren vijftig steeds problematischer doordat de sportbeoefening en het recreëren in natuur en landschap een forse groei doormaakten. Tussen 1945 en 1958 verdrievoudigde het aantal georganiseerde sportbeoefenaars. In dezelfde periode kwamen verschillende vormen van openluchtrecreatie op, zoals kamperen, picknicken, fietsen en later ook autotoeren en bermtoerisme. Deze groei stelden de particuliere instellingen en gemeenten voor problemen die niet meer alleen door henzelf konden worden opgelost. Het grootste probleem was het tekort aan voorzieningen. De kosten die moesten worden gemaakt om dit tekort weg te werken, gingen de particuliere organisaties en afzonderlijke gemeenten veelal te boven. Bovendien was voor de aanleg of bouw van nieuwe voorzieningen rijksgoedkeuring nodig. En die werd midden jaren vijftig steeds minder gegeven omdat de regering de woningnood tot volksvijand nummer één had verklaard. 'Arbeiderswoningen eerst', was het parool.¹¹ Daarbij kwam de behoefte aan coördinerend en kaderstellend optreden door de rijksoverheid. De lokale en regionale bestemmingsplannen boden onvoldoende mogelijkheden om in de groeiende behoefte aan voorzieningen voor vrijetijdsbesteding te voorzien. Particuliere organisaties reageerden en anticipeerden bovendien deels vanuit tegengestelde belangen op de toenemende trek naar buitengebieden. Waar de ene instelling de recreatie in de vrije natuur trachtte te bevorderen, wilde de andere deze ontwikkeling juist tegengaan of beperken.

In antwoord op deze problemen werd het sport- en recreatiebeleid van de rijksoverheid verbreed en geïntensiveerd. Stond dit beleid in de eerste naoorlogse jaren nog geheel in het teken van de jeugdvorming, in de jaren vijftig werd ook het sportieve en recreatieve gedrag van volwassenen tot het beleidsterrein gerekend. Vanwege die verbreding kregen zowel het sport- als het recreatiebeleid een nieuwe plaats in het organogram van het ministerie van OKW. In 1951 werd een onderafdeling Volksontwikkeling en Vrijetijdsbesteding in het leven geroepen, die een bureau Vrijetijdsbesteding bevatte. In 1954 werd de onderafdeling

Lichamelijke Opvoeding en Sport bevorderd tot hoofdafdeling. In 1956 veranderde het directoraat-generaal Vorming Buiten Schoolverband in Jeugdvorming en Volksontwikkeling. En in 1958 werd het ministerie van OKW verrijkt met een bureau Openluchtrecreatie, waarmee de term openluchtrecreatie zijn intrede deed in het rijksbeleid. Dit bureau werd in 1961 tot onderafdeling verheven.¹²

Met de steun van het ministerie fuseerden in 1958 verschillende belangenorganisaties in de recreatiesector tot de Stichting Recreatie, een ontzuilde semi-overheidsinstelling die van buiten af de regering onder druk kon zetten – en dat ook deed. Dat de rijksoverheid hier niet ongevoelig voor was, bleek uit de oprichting in 1958 van een interdepartementale commissie voor het adviseren over de coördinatie van het regeringsbeleid op het gebied van de openluchtrecreatie. Nadat deze adviestaak was uitgebreid met het toeristisch beleid, werd deze commissie in 1962 omgevormd tot Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Openluchtrecreatie en Toerisme (INCORET). Ook het verschijnen van de *Eerste Nota inzake de Ruimtelijke Ordening* in 1960, die een centrale en coördinerende rol van de rijksoverheid ten aanzien van de openluchtrecreatie bepleitte, zette dit beleidsgebied hoger op de politieke agenda. In hetzelfde jaar werd voor het eerst een aparte begrotingspost opgevoerd voor ‘subsidies en andere uitgaven ten behoeve van voorzieningen voor de openluchtrecreatie ten algemene nutte’. Deze post groeide snel, van zes ton in 1960 tot negen miljoen gulden in 1965 en achttien miljoen in het eerste jaar van het ministerie van CRM.¹³

Nog voordat dit nieuwe ministerie in het leven werd geroepen, bracht de Rijksdienst voor het Nationale Plan twee rapporten uit die richtinggevend zouden zijn voor het recreatiebeleid in de verdere jaren zestig. In 1963 verscheen het rapport *Recreatieruimten in Nederland*; een jaar later volgde de *Eerste Structuurschets voor de Ruimtelijke Ontwikkeling van de Openluchtrecreatie*. Deze structuurschets kan worden gezien als de eerste algemene beleidsnota op het gebied van de openluchtrecreatie. De hierin genoemde beleidsdoelstellingen voor de openluchtrecreatie werden door de regering overgenomen: de totstandkoming van ‘elementen van formaat’ voor de dag-, weekend en vakantierecreatie, een verbeterde ontsluiting en een grotere verscheidenheid van de recreatiegebieden. Ook kende de regering in reactie op deze structuurschets een groter belang toe aan het wetenschappelijk onderzoek naar openluchtrecreatie.¹⁴

Dit wetenschappelijk onderzoek bevorderde dat de recreatie als een technisch probleem werd gezien, dat rationeel en planmatig diende te worden aangepakt, overeenkomstig de volkshuisvesting, waterstaat en ruimtelijke ordening. Ter legitimatie van het beleid werd niet meer op de vormende waarde gewezen, zoals in de jaren vijftig, maar op de compenserende en reproducerende functie van recreatie. Recreatie bood de gespannen mens een mogelijkheid om de gemechaniseerde samenleving tijdelijk te ontvluchten; daarbij strevend ‘naar revisie van zijn persoonlijkheid, herschepping, naar re-cre-atie’.¹⁵ De overheid diende tegemoet te komen aan de recreatiebehoeften van de burger, uitgaande van keuzevrijheid in diens zelfontplooiing. Daarvoor was welzijnsplanning nodig, in plaats van vormingsstreven. De overgang van het beleidsterrein recreatie van het ministerie van OKW naar het nieuwe ministerie van CRM sloot hierop perfect aan.¹⁶

Het sportbeleid verliep veel minder stormachtig dan het recreatiebeleid, al zag dat er aanvankelijk heel anders uit. Direct na de oorlog profiteerde de sportsector van de subsidieregeling in het kader van de Dienst Uitvoering Werken (DUW). Deze regeling was in het leven geroepen om een impuls te geven aan zowel de wederopbouw als de werkgelegenheid. Mede dankzij de rijkssubsidie die gemeenten in verband met de DUW-regeling konden ontvangen, werden van 1945 tot 1953 ongeveer 750 sportvelden aangelegd, waarmee ruim 24 miljoen gulden overheidsgeld (van rijk én gemeenten) was gemoeid.¹⁷ In 1954 hield de DUW-regeling op te bestaan. Druk van de gemeenten en het Nederlands

Olympisch Comité (NOC) zorgden ervoor dat de regering ter compensatie in de begroting van 1956 nog een post opnam van f500.000 voor subsidies in verband met investeringskosten. In de jaren die volgden, toen Nederland kampte met een flinke economische tegenwind, werd dit bedrag evenwel teruggebracht tot f50.000 en vervolgens omgezet in een post ‘memorie’.¹⁸ Sport had voor het ministerie van OKW geen prioriteit. Het werd beschouwd als niet meer dan ‘een klein aanhangwagentje van de lichamelijke opvoeding’, zoals Miedema het uitdrukte, die op dit ministerie van 1945 tot 1962 leiding gaf aan de (onder)afdeling Lichamelijke Opvoeding en Sport.¹⁹

De bezuiniging ging gepaard met heftige protesten van sportorganisaties en gemeenten, omdat het tekort aan accommodaties door de sterke groei van het aantal sportbeoefenaars alleen maar groter was geworden. Bovendien konden de sportverenigingen het toenemend aantal leden steeds moeilijker opvangen door gebrek aan gekwalificeerd kader. Terwijl de in ledental afnemende jeugdbeweging midden jaren vijftig circa f6,00 subsidie per lid per jaar ontving, kregen de sterk groeiende sportverenigingen ongeveer f0,25 per lid per jaar.²⁰ De druk op de regering nam eind jaren vijftig verder toe nadat verschillende politieke partijen zich voor het eerst uitspraken over sport.²¹ In 1959 kreeg het rijk bovendien te maken met een nieuwe belangenorganisatie en gesprekspartner op nationaal niveau, de Nederlandse Sport Federatie (NSF). De NSF was een niet-verzuilde koepelorganisatie waarbij nagenoeg alle sportbonden zich aansloten en die zich ontpopte als een krachtige behartiger van het sportbelang.

In reactie op deze maatschappelijke druk brachten minister Cals en de staatssecretarissen Scholten en Stubenrouch in 1960 voor het eerst een rijksnota uit over lichamelijke vorming en sport. De lichamelijke vorming binnen en buiten schoolverband stond in deze nota voorop, maar de sport werd hierin gekarakteriseerd als één der belangrijkste vormen van vrijetijdsbesteding ‘die zo sterk toeneemt dat veelal kader, ruimte en materieel ontbreken om aan allen de gevraagde mogelijkheden te bieden.’²² Hierbij keken de bewindspersonen niet alleen naar de georganiseerde sportbeweging, maar ook naar de andere vormen van openluchtrecreatie die met sport een zekere verwantschap vertoonden. In dit opzicht volgde de rijksoverheid diverse gemeentelijke overheden. Geïnspireerd door het Amerikaanse recreatiepatroon werd sport in steeds meer gemeenten afgesplitst van onderwijs en ondergebracht in nieuwe diensten voor sport en recreatie. Deze ontwikkeling kreeg op rijksniveau navolging met de komst van het ministerie van CRM. De nota van 1960 was in dat licht nog traditioneel te noemen. De overheidstaak bleef beperkt tot het doen verrichten van onderzoek, het verlenen van steun aan landelijke sportorganisaties en het bevorderen van de opleiding van sport- en spelleiders. Wel bevatte de nota een toezegging om deze steun in de loop der tijd uit te breiden.

De *Nota betreffende Lichamelijke Vorming en Sport* ontving veel kritiek van gemeenten, sportorganisaties en pers. De gemeentelijke kritiek spitste zich toe op de geringe toezeggingen van de rijksoverheid om het tekort aan accommodaties weg te werken door financiële bijdragen en beschikbaarstelling van bouwvolume.²³ De NSF voegde hieraan toe dat de nota geen verband legde met maatschappelijke ontwikkelingen. ‘Een perspectief ontbreekt volkomen. Een vast beleid van rijkswege is er in dezen nog nooit geweest en de nota brengt daarin geen verandering.’²⁴ Vrij Nederland oordeelde dat deze nota eigenlijk niet als eerste beleidsstuk op sportgebied kon worden beschouwd: ‘Van een beleid is eigenlijk geen sprake.’²⁵

De verantwoordelijke bewindslieden beantwoordden deze kritiek met verschillende maatregelen. In 1961 werd de afdeling Lichamelijke Opvoeding en Sport omgevormd tot Lichamelijke Vorming en Sport. Het hoofd van deze afdeling, Miedema, werd een jaar later, na 17 jaar trouwe dienst, vervangen door Nieuwenhuyzen Kruseman. Hierbij speelde de wens

van minister Cals en staatssecretaris Scholten mee om de stugge relaties met de sportwereld te verbeteren. Miedema werd gezien als een exponent van de lichamelijke opvoeding, Nieuwenhuyzen Kruseman als een man uit de sport.²⁶ En wat nog belangrijker was: onder invloed van de toenemende welvaart, vrijetijd en mobiliteit werden tussen 1962 en 1965 nieuwe gedachten ontwikkeld over de plaats en functie van het sport- en recreatiebeleid van de rijksoverheid. De vormingsgedachte maakte plaats voor het welzijnsstreven. Dit beleid kristalliseerde zich verder uit toen de verantwoordelijkheid voor deze beleidsterreinen werd overgeheveld van het ministerie van OKW naar het ministerie van CRM.

Dat de kabinetsformateur bij de naamgeving van dit departement de voorkeur gaf aan Recreatie boven Sport is met kennis van deze voorgeschiedenis begrijpelijk. Niet alleen was het budget voor recreatie het drievoudige van het rijkssportbudget. Ook was het recreatiebeleid halverwege de jaren zestig in sterkere mate voorwerp van planning en losgekomen van de vormingsgedachte dan het sportbeleid. Via INCORET, de ruimtelijke ordeningsnota en de structuurschets was de recreatie bovendien nauwer verweven met andere beleidsterreinen van de rijksoverheid dan voor sport het geval was.

Spreading van voorzieningen

De instelling van het ministerie van CRM in 1965 gaf direct een krachtige impuls aan het sport- en recreatiebeleid. Er kan zelfs worden gesproken van een nieuwe start, met nieuwe beleidsdoelstellingen, een nieuw beleidsinstrumentarium en sterk toenemende budgetten.

De algemene doelstelling van het ministerie van CRM bood talloze toepassingsmogelijkheden op de sportbeoefening en openluchtrecreatie. Centraal stond het vergroten van de mogelijkheden tot zelfontplooiing, door het bevorderen van een verspreid en op gedifferentieerde behoeften afgestemd geheel van voorzieningen.²⁷ Om deze voorzieningen voor een zo groot mogelijk deel van de bevolking ten dienste te stellen, moest het beleid worden gericht op het wegnemen van materiële en psychologische belemmeringen. Sport en recreatie werden uit de pedagogische hoek getrokken. Vanuit de welzijnsoptiek ging het om het bevorderen van recreatief gedrag door alle lagen van de bevolking, door een geplande regionale en sociale spreiding van voorzieningen.²⁸

Hierin kon een onverbloemde opdracht worden gelezen om recreatiegebieden aan te leggen, natuurgebieden aan te kopen en het accommodatietekort op sportgebied weg te werken. Daarvoor werden in de tweede helft van de jaren zestig dan ook extra middelen vrijgemaakt. De begroting voor openluchtrecreatie en natuurbehoud werd direct na de oprichting van het ministerie van CRM opgetrokken van achttien miljoen in 1965 tot 38 miljoen in 1966, om vervolgens door te stijgen van 69 miljoen in 1972 tot meer dan 200 miljoen aan het einde van de CRM-periode. De totale netto overheidsuitgaven²⁹ voor openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbescherming stegen in dezelfde periode van 36 miljoen tot bijna 1,5 miljard. Eenzelfde groei deed zich voor in de overheidsbestedingen op sportgebied. In de eerste jaren van de CRM-periode verdubbelde het rijksbudget van drie tot bijna zeven miljoen. Daarna groeide het tot elf miljoen in 1972 en meer dan veertig miljoen bij de opheffing van dit ministerie. De totale netto overheidsuitgaven voor sport (dus minus de inkomsten die de voorzieningen genereerden) namen toe van 129 miljoen in 1965 tot 1,1 miljard in 1982. Het aandeel van het rijk in de overheidsuitgaven op sportgebied lag gedurende deze periode dus lager dan op het terrein van de recreatie.

De sport kreeg in de jaren zestig nog een extra impuls vanuit een andere geldstroom, te weten de toto- en lottogelden. Deze namen toe van zestien miljoen in 1965 tot 22 miljoen in 1972 en 59 miljoen in 1980.³⁰ Lange tijd boden de regering en de voetbalbond weerstand

tegen de invoering van een voetbalpool, maar met de komst van het betaald voetbal in 1954 en de organisatie van allerlei voetbaltoto's in eigen kring door zowel sportverenigingen als charitatieve instellingen herzag de KNVB zijn standpunt. Samen met de Nederlandse Sport Federatie richtte de voetbalbond de Stichting Nederlandse Sport Totalisator op. Tegen de dreigende 'monopolisering van de toto-gelden' door deze stichting kwamen de charitatieve instellingen in het geweer. Zij wilden dat de inkomsten uit de nationale voetbalpool niet alleen aan de sport, maar ook aan de sociale en culturele organisaties ten goede zou komen. Na moeizame onderhandelingen kwamen de sportorganisaties en de charitatieve instellingen tot een akkoord. De voetbaltoto zou worden georganiseerd door de Stichting de Nationale Sporttotalisator (SNS), waarin ook het Centraal Overleg Fondsenwervingsacties (COF) was vertegenwoordigd. De uitvoering werd opgedragen aan de KNVB die daarvoor een vergoeding kreeg. De NSF verdeelde 45% van de toto-inkomsten over de sport; het COF verdeelde 15% ervan over de charitatieve instellingen. In 1961 werd de Loterijwet, die zowel de voetbalprijsvraag als deze verdeling van de baten regelde, door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard. De strijd om de totogelden was daarmee niet ten einde. Op verschillende momenten, zoals bij de invoering van de lotto zou deze strijd opleven en een nieuw verdelingsmechanisme worden bepleit; zowel binnen de sport (tussen NSF, KNVB en de overige sportbonden) als tussen de sport en de charitas.³¹

Verschuivende maatschappelijke ontwikkelingen legitimeerden de groei van de rijksinvesteringen in sport en recreatie. In lezingen en interviews verwezen de bewindvoerders naar de groeiende bevolkingsomvang, de invoering van de vijfdaagse werkweek, de verstedelijking, de automatisering en de mechanisering. De burgers moesten vrije, groene ruimte worden geboden en voorzieningen om te recreëren of te sporten, ter compensatie van het werk en ter voorkoming van hart- en vaatziekten. De aanleg van voorzieningen bevorderde bovendien een zinvol gebruik van de vrijetijd. Zoals staatssecretaris C. Egas het in 1966 uitdrukte: 'Wij groeien van een arbeidssamenleving naar een vrijetijdssamenleving. Ledigheid is nog immer des duivels oorkussen. Het vraagstuk van de vrijetijdsbesteding wordt als een uitdaging ons voorgelegd.'³² Zes jaar later echode deze gedachte nog altijd door. Volgens het vakblad voor de gemeentelijke sportambtenaar was een nieuwe samenleving op komst. 'Wij staan op de drempel van een nieuwe samenleving: van een vrijetijdsmaatschappij in plaats van een arbeidsmaatschappij. In die vrijetijdsmaatschappij zullen sport, recreatie en ontspanning een grote plaats innemen. Daarvoor zijn voorzieningen nodig; vele en veelsoortige voorzieningen. Anders zal die vrije tijd 'een vloek' worden - met alle gevolgen van dien - in plaats van 'een zegen'.³³

Bijzonder aan het ministerie van CRM was dat de gevoelde vrijetijdsproblematiek vanuit diverse deelgebieden kon worden aangepakt. Het ministerie bevatte onderdelen voor beleid op het gebied van recreatie, sport, cultuur en media. Niettemin ontwikkelden het sport- en recreatiebeleid zich tamelijk onafhankelijk van elkaar en bestonden er tussen het recreatiebeleid en de natuurbescherming permanente spanningen. De 'ambtelijke stammenoorlogen'³⁴ tussen Openluchtrecreatie (dat in 1965 tot afdeling en in 1967 tot hoofdafdeling werd gepromoveerd) en Natuur- en landschapsbescherming verdwenen niet met de samenvoeging van beide afdelingen in 1972 tot één directie Natuurbehoud en Openluchtrecreatie. Ook met andere ministeries deden zich door de spreiding van deeltaken conflicten voor. Het ministerie van Landbouw had taken op het gebied van recreatie in verband met Staatsbosbeheer en de Cultuurtechnische Dienst. Daarnaast had het ministerie van Sociale Zaken een dienst Aanvullende Cultuurtechnische Werken, 'die meende een eigen beleid te kunnen voeren ten aanzien van voorzieningen voor sport en recreatie, die door die dienst, dan wel met subsidies daarvan, werden ontworpen.'³⁵ Het ministerie van Verkeer & Waterstaat had de Dienst Uitvoering Zuiderzeewerken, de Rijksdienst IJsselmeerpolders en

later de Deltadienst. En het ministerie van Economische Zaken was verantwoordelijk voor de toeristische voorzieningen. Via INCORET, waarin negen ministeries waren vertegenwoordigd, moesten de belangentegenstellingen tussen de departementen worden geneutraliseerd.

Ondanks het versnipperde beleidsterrein wist het ministerie van CRM toch een algemeen en planmatig recreatiebeleid tot ontwikkeling te brengen. Richtte het beleid zich ten tijde van het ministerie van OKW vooral op de jeugd, onder het ministerie van CRM verbreedde het zich tot alle recreanten. Beperkte het zich destijds voornamelijk tot de vakantiebesteding, nu werd ook de dag- en verblijfsrecreatie in het beleid betrokken. Was de aanleg van voorzieningen voorheen vooral georiënteerd op het landelijk gebied, bij CRM kreeg ook het stedelijk gebied een centrale plaats, met in de jaren zeventig een toenemende aandacht 'voor de meer intensieve recreatieactiviteiten in de nabijheid van de woning'.³⁶ De meer planmatige benadering kwam tot uitdrukking in de integratie met het ruimtelijke ordeningsbeleid, de betrokkenheid van diverse rijksdiensten, -commissies en -adviesraden en de ontwikkeling van meerjarenplannen. In 1966 verscheen de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening, gebaseerd op een ruimtelijk ontwerp van ons land anno 2000. Hierin was ook de Tweede Structuurschets voor de Ruimtelijke Ordening en Openluchtrecreatie opgenomen. Vanaf 1971 verschenen tevens diverse Meerjarenplannen voor het Rijksbeleid.

Verskillende maatregelen bevorderden dat deze planmatige benadering op regionaal en lokaal niveau werd gehanteerd. Naast de subsidiëring van organisaties die actief zijn op het gebied van de openluchtrecreatie, kwam vanaf 1968 ook de grondverwerving voor subsidie in aanmerking. Hierbij werd een systeem van gedifferentieerde subsidiepercentages ingevoerd: de hoogte van de subsidie nam toe naarmate het nationale belang van de beoogde voorziening groter was. Een jaar later volgde de Procedure Projectontwikkeling Openluchtrecreatie. Dit planningssysteem gaf richtlijnen voor zowel de planning als de uitvoering van het regionale openluchtrecreatiebeleid. Het bepaalde op welke wijze lagere overheden recreatieplannen moesten opstellen en uitvoeren, wilden zij voor subsidie in aanmerking komen. Planvorming, uitvoering en beheer werden zodoende nauwer met elkaar in verband gebracht. Bovendien bevorderde de projectontwikkeling de totstandkoming van samenwerkingsvormen, zoals recreatieschappen, die op hun beurt weer de regionalisering van het recreatiebeleid bevorderden. Het scheppen van voorwaarden voor spontane, vrijblijvende recreatie ging zodoende hand in hand met planning, regulering en beheersing.³⁷

Van een dergelijke planmatige benadering was in het rijks-sportbeleid veel minder sprake. In de tweede helft van de jaren zestig miste de hoofdafdeling voor Lichamelijke vorming en Sport daarvoor het budget, het personeel en de intentie. Onder leiding van Nieuwenhuyzen Kruseman waren weliswaar overlegstructuren tot stand gebracht die de relatie tussen rijksoverheid en sportwereld verbeterden, maar het ontbrak aan capaciteit én visie om de integratie van het sportbeleid in het welzijnsministerie te doordenken en benutten. Toen de Tweede Kamer minister Klompé bij de begrotingsbehandeling van het ministerie in 1968 vroeg om een nota uit te brengen met een visie op het sportbeleid, gaf zij aan dat er onvoldoende tijd en mankracht beschikbaar was om een volledige sportnota uit te geven en dat zij daarom zou volstaan met een discussienota.

De in 1969 uitgebrachte *Discussienota met betrekking op het sportbeleid* werd wederom kritisch onthaald. De georganiseerde sport publiceerde als reactie een eigen rapport, met een uitgewerkte inventarisatie van knelpunten en wensen.³⁸ De publiciteit die dit rapport - getiteld *Sport 70* - genereerde, verhevigde de druk op het ministerie om het sportbeleid meer vorm en inhoud te geven. De afdeling Organisatie en Efficiëntie van het ministerie kreeg opdracht te onderzoeken hoe de kwaliteit van de afdeling Lichamelijke Vorming en Sport kon worden vergroot. Het reorganisatierapport werd begin 1971 door de departementsleiding goedgekeurd

en vastgesteld. Ook stelde directeur-generaal Verhoeve in de persoon van Van Gorsel een nieuw afdelingshoofd aan. Van Gorsel had het CIOS doorlopen, was zestien jaar in de sport werkzaam geweest als sportleider, ontwikkelde zich vervolgens tot ondernemer met eigen sportscholen en sportartikelenwinkels en rondde daarnaast een studie sociologie aan de Erasmus Universiteit af met een bovenbouwstudie bedrijfskunde.

Als eerste hoofdtaak legde Van Gorsel zich toe op de ontwikkeling van een visie op het rijks sportbeleid. Het resultaat hiervan werd neergelegd in de *Nota Sportbeleid* die in 1974 onder minister Van Doorn van het kabinet-Den Uyl aan de Tweede Kamer werd aangeboden.³⁹ Voor de uitvoering van het nieuwe beleid werd het organisatieschema van de afdeling (opnieuw) herzien en het ambtelijk apparaat versterkt en uitgebreid. Daarmee diende zich een nieuwe fase in het rijks sportbeleid aan, met – zoals Van den Heuvel en Van der Poel in 1999 terugblikkend concluderen – ‘waarschijnlijk het meest stevige standpunt dat de rijksoverheid ooit op sportgebied heeft ingenomen’.⁴⁰

Sportieve recreatie

De beleidsvisie die uit de *Nota Sportbeleid* naar voren kwam, week op meerdere punten af van de verlangens die de georganiseerde sport in *Sport 70* kenbaar had gemaakt. Ten eerste werd het beleidsterrein aanzienlijk breder opgevat, lopend van topsport tot recreatieve sportactiviteiten. Ten tweede werd het NSF-belang niet meer gelijk gesteld aan het algemeen belang. En ten derde ging de rijks sportnota uit van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het totale sportbeleid. De rol van het rijk ging verder dan het scheppen van voorwaarden.

De belangrijkste verandering was wel dat de Rijksoverheid de aandacht van het sportbeleid niet meer wenste te beperken tot de (begin jaren zeventig twee miljoen) sporters die waren aangesloten bij een sportvereniging, maar in gelijke mate wilde verdelen over de andere Nederlanders. Naast de gereguleerde wedstrijdsport en recreatiesport in verenigingsverband wilde het rijk alternatieve vormen van sport en recreatie realiseren en stimuleren buiten de bestaande organisatorische kaders. Daarmee kwam de weg vrij voor een op zichzelf staande benadering van sport en recreatie, waarbij het ministerie zich in mindere mate ‘ten dienste’ van de belangenorganisaties opstelde en in sterkere mate uitging van een eigen beleidsdomein en beleidsdoel. Kenmerkend hiervoor was een nieuw accent op informaliteit, spontaniteit, losheid, vrijblijvendheid en vrijwilligheid.

De nieuwe beleidskoers sloot nauw aan bij de visie van het kabinet Den Uyl, het denken binnen het ministerie van CRM en de tijdgeest van de vroege jaren zeventig. De beleidskoers was progressief en drempelverlagend van aard, gericht op spreiding in zowel sociaal als geografisch opzicht. Hij ging uit van de gedachte dat alle mensen de gelegenheid moesten krijgen om te gaan sporten en recreëren, met een minimum aan sturing vanuit vastliggende kaders. Tegelijkertijd vroeg hij om een herziening van de cultuur en structuur van de sport, die alleen gerealiseerd kon worden door meer sturing van overheidswege. De beleidskoers sloot aan bij ideeën over de toekomstige samenleving waarin arbeid en prestatie hun dominante positie zouden verliezen ten faveure van vrijetijd en ontspanning. Ook ging hij uit van niet op voorhand vastgelegde vormen van expressie, zoals die ook in de popmuziek en vrije dans tot ontwikkeling waren gekomen. Daarnaast bood hij weerstand aan instituten (zoals de sportbonden) met een zekere monopoliepositie.

De veranderde sociale verhoudingen in de jaren zestig en zeventig gingen gepaard met een sterk verzet tegen prestatiedrang en hiërarchisch bepaalde gedragsregels. In aansluiting hierop groeide de kritiek op de gereguleerde wedstrijdsport; en daarmee op de sportbonden die zich in de ogen van de critici te eenzijdig op deze sportvorm toelegden. De

kritiek spitste zich enerzijds toe op de structurerende en daarmee inperkende werking van de gereglementeerde wedstrijdsport en anderzijds op de externe effecten van sportbeoefening.⁴¹ Er werd in dit verband veelvuldig gewezen op verfoeide ontwikkelingen als dopinggebruik, spelverruwing, vandalisme, commercialisering en professionalisering. Ook de sanering van het beroepsvoetbal was een belangrijk beleidsonderwerp in de jaren zeventig. Topsport kreeg doorgaans alleen in deze kritische zin aandacht in het rijkssportbeleid. Pas eind jaren zeventig, toen het politieke klimaat inmiddels was veranderd, verscheen een topsportnota die niet alleen naar de 'uitwassen' keek. Voordien was alleen vlak voor de Olympische Spelen sprake van een eruptie van beleidsmatige aandacht voor de positie van de topsport en topsporter in Nederland.⁴²

Het belang van een recreatieve benadering van de sport was al in de jaren zestig benadrukt in wetenschappelijke publicaties. De sportbonden onderkenden dit belang ook door het bevorderen van recreatiesport in verenigingsverband. De rijksoverheid ging nog een stap verder. In de *Discussienota met betrekking tot het sportbeleid* uit 1969 merkte minister Klompé op dat de jeugd het strakke kader van sportverenigingen als beperkend ervoer. Jongeren zochten volgens haar naar vrijere, meer ongedwongen en ongeorganiseerde vormen van sport en recreatie, waarin 'niets moest' en meer ruimte bestond voor persoonlijke creativiteit, zelfexpressie en zelfontplooiing. In de *Nota Sportbeleid* van 1974 werd deze gedachte verder ontvouwd. Het sportbeleid moest gaan bijdragen aan 'het ontstaan van een minder direct op prestatie gerichte, meer leefbare en ook meer ontspannen samenleving'. De 'gelegenheidssport buiten verenigingsverband en het niet-sportende deel van de bevolking' kreeg - voor het eerst - een centrale plaats in het rijkssportbeleid. 'Er is een betrekkelijk kleine minderheid die aan sport doet', stelde directeur-generaal Verhoeve in 1976. 'Er moeten drempels worden weggenomen, opdat meer mensen gaan sporten. Dat is een stuk overheidsbelang.'⁴³ Alle categorieën van de bevolking moesten via het sportbeleid worden bereikt en gestimuleerd; dus ook (en misschien wel: juist) de mensen die buiten verenigingsverband sportten of die sportief nog niet actief waren.

Dit nieuwe beleid vroeg volgens de visie die Van Gorsel had ontwikkeld om een verbreding van het beleidsobject, lopend van topsport (die als 'overgestructureerd' werd gezien) naar 'sportieve recreatie' (die werd opgevat als 'ongeregeld en vrij'). Het begrip sportieve recreatie was in de loop van de jaren zestig in gebruik geraakt in het gemeentelijk sportbeleid en groeide in de tweede helft van de jaren zeventig uit tot sleutelbegrip van het nieuwe rijksbeleid. Het werd gedefinieerd als een meer vrije, spontane en minder verplichtende en geformaliseerde activiteit. 'Sportieve recreatie is (...) meer gericht op ontspanning en gezelligheid dan op prestatie en wedijver. Sportieve recreatie is een activiteit met een sterker spelkarakter. De zin ervan voor de recreant ligt besloten in het bezig-zijn zelf. Kortom, sportieve recreatie moet je zien als een vrijetijdsbesteding bij uitstek.'⁴⁴

Door het accent op sportieve recreatie schoof het sportbeleid meer op naar het recreatiebeleid. Tot integratie van beide beleidsonderdelen leidde dit echter niet. Ten eerste verschoof de welzijnscomponent van het recreatiebeleid in dezelfde periode juist steeds verder naar het tweede plan, ten faveure van de ruimtelijke ordening. Waar het sportbeleid zich vooral richtte op de zachte infrastructuur (organisaties, activiteiten), concentreerde het recreatiebeleid zich op de 'harde infrastructuur' (voorzieningen). Ten tweede werd het begrip sportieve recreatie binnen het ministerie inzet van conflicten over competenties en verantwoordelijkheden. De hoofdafdeling Openluchtrecreatie kwam in het geweer tegen het voorstel van Van Gorsel om zijn hoofdafdeling om te dopen tot Sport en Sportieve Recreatie. Men wees daarbij op het feit dat recreatieve sportvormen ook binnen het beleidsterrein van de openluchtrecreatie werden bevorderd, zoals bij de aanleg van kampeerterreinen en trapveldjes. Na maanden van ambtelijke discussie over de vraag welke afdeling het primaat

kreeg op het gebied van de sportieve recreatie, hakte directeur-generaal Verhoeve de knoop door. De hoofdafdeling voor het sportbeleid mocht de term sportieve recreatie niet dragen en ging *Sportzaken* heten. Het begrip mocht wel voorkomen in een van de afdelingen daarbinnen.⁴⁵

Buiten het ministerie brandde in de loop van de jaren zeventig een minstens even heftig debat los. Het begrip sportieve recreatie vertoonde grote overeenkomsten met het begrip recreatiesport dat de sportorganisaties al in de jaren zestig hanteerden voor meer recreatieve sportvormen in de sportverenigingen. Dat beide termen desondanks uitgroeiden tot sleutelbegrippen in de competentiestrijd die het ministerie en de NSF uitvochten, hing mede samen met het emancipatieproces dat het rijkssportbeleid in de jaren zeventig doormaakte. De hoofdafdeling Sportzaken, die over een stijgend sportbudget en toenemend aantal ambtenaren kon beschikken, werd in de jaren zeventig voor de uitvoering van het sportbeleid minder afhankelijk van de georganiseerde sport. Zij kon zich kritischer en zelfstandiger opstellen ten aanzien van de sportbonden en sportkoepels en ontwikkelde een sportbeleid dat verder ging dan het subsidiëren van deze organisaties. Die opstelling wekte wrevel bij de georganiseerde sport. Voor het eerst werden de sportorganisaties geconfronteerd met een overheid die de bestaande cultuur en structuur in de sportwereld ter discussie stelde en wilde beïnvloeden. Die opstelling had gevolgen voor de besteding van de overheidsgelden. 'De stelling die de sportorganisaties hebben verkondigd: geef ons de middelen en *wij* doen het, kan de overheid niet zonder meer overnemen', stelde minister Van Doorn in 1976.⁴⁶ Het stimuleren van sportieve recreatie vereiste de opleiding van specifiek kader, de aanleg van speciale kleine accommodaties in de woonomgeving, de aanpassing en openstelling van sportvoorzieningen en de ontwikkeling van nieuwe organisatievormen die sportieve recreatie ondersteunden.

Voor de sportieve recreatie maakte de directie Sportzaken een apart budget vrij. Dit betrof aanvankelijk slechts een klein deel van de rijkssportbegroting (300.000 op een totaalbegroting van 14,5 miljoen in 1973), maar liep wel harder op dan welke andere post ook. In 1979 bedroegen de uitgaven voor sportieve recreatie het elfvoudige en maakten zij bijna 10% van het totale sportbudget uit. De rijksoverheid creëerde daarmee een eigen beleidsinstrument waarmee het op verandering kon sturen. Op gemeentelijk niveau deed zich dezelfde ontwikkeling voor. Uit het gemeentelijk sportbudget werden in de jaren zestig en zeventig in toenemende mate activiteiten gefinancierd in plaats van sportverenigingen, zoals boslopen, sportinstuiven en dagrecreatieprojecten.

Ten aanzien van de sportaccommodaties streefde het rijk vanuit dezelfde invalshoek een bredere openstelling en functie na. Dat dit ten koste kon gaan van de verenigingssport, was duidelijk. Denk aan de openingstijden voor 'vrij' zwemmen of 'vrij' schaatsen in zwembaden en ijsbanen. Denk ook aan de mogelijke openstelling van voetbalvelden of tennisbanen voor niet-leden. Zo gaf minister Van Doorn voorjaar 1975 bij de opening van een sporthal in Venray te kennen dat hij zich kon voorstellen dat de nieuwe hal een belangrijke rol ging vervullen voor de georganiseerde sport. Maar hij hoopte, zo voegde hij hieraan toe, 'dat het beleid er op gericht zal zijn ook hen, die buiten georganiseerd verband zich sportief willen ontspannen, van deze voorziening gebruik te laten maken. Ik denk aan huisvrouwen, kleuters, scholieren, huisvaders, vrijgezellen, bejaarden en gehandicapten.'⁴⁷

Wat de organisatievormen betreft, verschilden de sportorganisaties en de rijksoverheid eveneens met elkaar van mening. Volgens de rijksoverheid waren de bestaande organisatiestructuren in de sport onvoldoende toegesneden op de sportieve recreatie. 'De rijksoverheid zal voorts de sportieve recreatie stimuleren door het zoeken naar aangepaste of nieuwe organisatievormen. De huidige organisatievorm van sportverenigingen en sportorganisaties is niet primair gericht op de sportieve recreatie.'⁴⁸ Voor activiteiten op het gebied van de sportieve recreatie subsidieerde de rijksoverheid daarom liever experimenten

op lokaal niveau of landelijke sportstimuleringsorganisaties als Stichting Spel en Sport (SSS), de Landelijke Dienst Beweging, Recreatie en Spel (BRES) en de Landelijke Stichting Meer Bewegen voor Ouderen (MBVO). Via deze organisaties beschikte de rijksoverheid over een eigen instrument om haar doelstellingen op het gebied van de sportieve recreatie te realiseren, naast of buiten de georganiseerde sport om. Die handelwijze zette kwaad bloed bij de sportorganisaties. Zij kregen het gevoel dat de rijksoverheid niet wilde dat haar beperkte subsidies terecht kwamen bij de sportbonden. De sportorganisaties hadden altijd een grotere rol van de rijksoverheid in het sportbeleid bepleit, maar de eigenzinnige opstelling waarvoor vanaf 1973 werd gekozen, was niet wat zij daarbij voor ogen hadden gehad.

De landelijke actie Sportreal, waarmee in 1976 de experimenten met sportieve recreatie werden afgesloten, was illustratief voor de spanningen die deze opstelling van de rijksoverheid bij de sportorganisaties oproep. In het kader van deze actie kwam bij banken, supermarkten en pompstations het zogenoemde Trimtrio in de verkoop, bestaande uit rackets, ballen, een shuttle en twee werp- en vangscheppen. Plaatselijke organisaties, zoals buurt- en sportverenigingen, kregen de beschikking over speciale pakketten met sportmaterialen, waarmee zij activiteiten dienden te organiseren die uitnodigden tot sportieve recreatie. De actie werd financieel gedragen door rijk, provincies, gemeenten en SNS en slechts met grote weerzin gecoördineerd door de sportorganisaties.

De eigenzinnige opstelling van de rijksoverheid in het sportbeleid had ook zijn uitwerking op de verdeling van de totogelden. De parlementaire aanvaarding van de invoering van de lotto ging gepaard met een motie die bepaalde dat de verdeling van de lotto- en totogelden diende te gebeuren door een orgaan dat zelf geen belanghebbende was. Voor de vroegere verdelende organisaties, NSF en COF, was dit een zware tegenvaller. Voor het ministerie van CRM bood het daarentegen een kans, namelijk om het verdelingsmonopolie van deze organisaties te doorbreken en meer beleidspartners bij de verdeling van de gelden te betrekken. Dat deze taak zwaar zou zijn, was de minister zich zeer bewust. 'Ik moet nog zien of jij het met die heren zonder ruzie klaarspeelt', zei hij tegen zijn directeur-generaal Verhoeve, 'maar als het moet met ruzie'.⁴⁹

Om tot een nieuw verdelingsmechanisme te komen, stelde de minister een projectgroep in met een adviesfunctie. Voor deze projectgroep werden niet alleen NSF en COF uitgenodigd, maar ook vertegenwoordigers van de levensbeschouwelijke sportkoepels, de KNVB, een aantal kleinere bonden, de VNG, de vier grote gemeenten, het Interprovinciaal Overleg voor Jeugd en Sport en de ministeries van Justitie en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Verhoeve werd voorzitter, Van Gorsel secretaris. In het eindrapport werd geconcludeerd dat de gelden verdeeld moesten worden door een organisatie met een bestuur waarin alle belangen vertegenwoordigd waren. Voormalig NSF-directeur De Heer zag hierin 'een typisch voorbeeld van de toen heersende democratiseringstendens, maar ook van de wens de macht van de NSF en COF te beperken en bij een groter wordende geldstroom ook andere beleidspartners mee te laten spreken.'⁵⁰ Van Gorsel verwelkomde de nieuwe overlegstructuur daarentegen juist als 'het eerste forum waarin met alle partners aan tafel over het algemeen sportbeleid kon worden gepraat.'⁵¹ Toen de organisatie eenmaal functioneerde, loste het verdelingsprobleem van de toto- en lottogelden zich vanzelf op. Het ministerie van CRM deed een voorstel om de bestaande verdeelsleutel aan te passen voor eventuele opbrengsten die hoger lagen dan 100 miljoen. De NSF-delegatie accepteerde dit voorstel, wellicht omdat men een dergelijke overschrijding van de gangbare inkomsten weinig waarschijnlijk achtte. De lotto bracht evenwel direct na de invoering ervan in 1974 onverwacht hoge opbrengsten op, die de 100 miljoen meerdere keren zou overschrijden. In 1982 lag de omzet op 240 miljoen, waarvan 65 miljoen voor de sport beschikbaar was, vergeleken met een rijkssportbegroting van 43 miljoen. Volgens Verhoeve was het in het licht van deze lotto-gelden 'geen wonder

dat de departementale begroting [voor sport] sedert de lotto zo laag en stationair is gehouden.’⁵² De georganiseerde sport was het met die zienswijze oneens. Zij vond dat de loterijgelden voortvloeiden uit de voetbaltoto en sprak consequent van ‘de door de sport bijeengebrachte gelden’, die volkomen los moesten worden gezien van het rijkssportbudget.

Hoewel competentiestrijd en belangenconflicten in de tweede helft van de jaren zeventig de verhoudingen tussen de gevestigde sportorganisaties en het zich emanciperende rijkssportbeleid bepaalden, kwam het grootste deel van de rijkssportuitgaven – ook in deze periode – ten goede aan de georganiseerde sport. Meer dan de helft hiervan bestond uit subsidies voor de sportorganisaties. Was voor de subsidiëring van de landelijke sportorganisaties in de begroting van 1974 nog acht miljoen opgenomen, in 1980 bedroegen deze subsidies 21 miljoen. Ook de rijksregelingen voor de subsidiëring van sportaccommodaties kwamen veelal de georganiseerde sport ten goede. Van 1967 tot eind jaren zeventig was een Rijksregeling subsidiëring overdekte sportaccommodaties van kracht, op grond waarvan een subsidie kon worden toegekend van ten hoogste 25% van de stichtingskosten met een maximum dat afhankelijk was van het voorzieningstype. Van deze rijksregeling werd in zulke grote getale gebruik gemaakt, dat een ‘enorm stuwmeer’ van aanvragen ontstond. Dit stuwmeer was pas eind jaren zeventig weggewerkt. Mede als gevolg van deze regeling nam ook het aantal gerealiseerde sportaccommodaties spectaculair toe. Waren er in 1965 25 sporthallen, in 1968 werd de honderdste geopend, in 1971 de tweehonderdste en in 1980 de vijfhonderdste. Het aantal gymnastieklokalen en sportzalen nam in dezelfde periode toe van ongeveer 4.000 tot 7.500.⁵³

Mede dankzij het groeiende rijksbudget konden de sportorganisaties tevreden worden gesteld en bleven ze, ondanks de soms scherpe tegenstellingen over sportieve recreatie, *on speaking terms* met het rijk. Dit uitte zich onder meer in de totstandkoming van een overlegorgaan, het Nationale Sportoverleg, dat voortkwam uit het overleg over de toto/lotto-gelden. Samen met de NSF en vertegenwoordigende organisaties van de gemeenten en provincies besprak het departement in dit overleg de belangrijkste kwesties van het sportbeleid.

Beperking van ambities

Terwijl de planningsgedachte in de recreatiesector al vóór het ontstaan van het ministerie van CRM wortel had geschoten, kwamen sportvoorzieningen slechts in zeer beperkte mate door een geleide, bovenlokale en samenhangende planning tot stand. De Kader Specifiek Welzijn leek hierin begin jaren tachtig verandering aan te brengen, tot ongenoegen van de sportorganisaties. Vier argumenten pleitten hun inziens tegen toepassing van de Kaderwet op de sport. Het eerste argument was dat de Kaderwet zou leiden tot een ingewikkelde en ondoorzichtige planningsprocedure, waarin de door vrijwilligers geleide sportwereld ‘stukgeslagen door de enorme paperassenwinkel’, het onderspit zou delven ten opzichte van professionals uit andere sectoren.⁵⁴ Als gevolg hiervan zou de sport, en dat was het tweede argument, gedwongen worden om net als andere welzijnsgebieden vergaand te professionaliseren. Het vrijwilligerskarakter van de sportsector zou daardoor verdwijnen en de sport onbetaalbaar worden. Een derde argument tegen de Kaderwet was dat de planning zelf veel geld zou opsorpen, wat ten koste zou gaan van het budget voor de uiteindelijk te realiseren voorzieningen. Een vierde argument, dat veel in sportkringen werd gehoord, was dat opname van de sport in de Kaderwet Specifiek Welzijn ongewenst was vanwege de eigen aard van deze sector. De samenhang van welzijn en sport in het ministerie van CRM was voor de sportwereld eigenlijk een gelegenheidscoalitie. Deze had in de eerste twaalf jaar van het

ministerie van CRM zijn nut bewezen, maar begon eind jaren zeventig steeds meer te wringen.

De nadruk op de eigenheid van de sportsector had alles te maken met het zware weer waarin zowel de Nederlandse economie als het welzijnsbeleid terecht waren gekomen. Ook het openluchtrecreatiebeleid onderging hierdoor veranderingen. Volgens de Memorie van Toelichting op de begroting van 1980 zorgde de financieel-economische situatie eveneens op dit beleidsterrein voor een discrepantie tussen beleidsvoornemens en beleidsmiddelen. Het recreatiebeleid richtte zich niet langer op het realiseren van voorzieningen waar dat kon, maar waar het moest.⁵⁵ Het spreidingsideaal maakte plaats voor zorg om het behoud van natuur en landschap en om gebieden met een achterstand in groenvoorziening en recreatieve mogelijkheden. Daarnaast kwamen accenten te liggen op het medegebruik van gebieden met een andere bestemming, zoals landbouwgronden, oevergebieden en militaire oefenterreinen, en op de bijdragen van vrijwilligers aan openluchtrecreatie en het natuur- en landschapsbehoud. Ten behoeve van de decentralisatie werden subsidieregelingen en planningsprocedures aangepast.

Naast deze beperking van de ambities in het creëren van nieuwe voorzieningen ging het recreatiebeleid meer aandacht besteden aan de ongewenste neveneffecten van openluchtrecreatie. De regering erkende dat de aandacht voor kwetsbare natuurgebieden op de achtergrond was geraakt door de pogingen om het tekort aan openluchtrecreatie op te lossen. Om deze natuurgebieden te beschermen richtte het rijksbeleid zich meer op het afremmen of uitsluiten van ongewenst recreatiegedrag. Daarnaast kwam het behoud van de natuurlijke en cultuur-historische waarden van het landelijk gebied hoger op de agenda te staan. Zo maakte de gewijzigde Natuurbeschermingswet het de minister mogelijk om een natuurgebied formeel de status van Nationaal Park te verlenen.

Op sportgebied waren de consequenties van de economische kentering minder ingrijpend dan in de andere sectoren van het welzijnsbeleid. Vormde het gebrek aan professioneel kader midden jaren zeventig nog een probleem voor de ontwikkeling van nieuw beleid in de sport, aan het begin van het nieuwe decennium bleek dit een zegen die de bezuinigingsnoodzaak beperkte en de continuïteit van de sportorganisaties niet in gevaar bracht. Wel kreeg het beleid andere accenten. In plaats van het bevorderen van sport voor ieder die dat wil, richtte dit zich steeds meer op bijzondere doelgroepen, zoals gehandicapten, culturele minderheden en ouderen. Bovendien kreeg het voorkomen van negatieve verschijnselen in de sport, bijvoorbeeld sportblessures en voetbalvandalisme, meer aandacht.

Een doelgroep van geheel andere aard waren de topsporters. Omdat de topsport zich in toenemende mate ontwikkelde als een zelfstandig beleidsterrein met een eigen dynamiek en problematiek, kwam de rijksoverheid in 1979 voor het eerst met een topsportnota. Op grond hiervan werden onder meer structurele arbeidsplaatsen gecreëerd voor trainers/coaches die bij enkele sportbonden de topsporters onder hun hoede kregen. Hoewel het topsportbeleid van de rijksoverheid pas in de jaren negentig een grote vlucht zou doormaken, had deze nota historische waarde. Voor het eerst werd de topsport expliciet tot onderdeel van het rijksbeleid verklaard. Daarmee rekende de nota af met de kritische beoordeling of het gebrek aan belangstelling waarop topsport in het verleden in het beleid kon rekenen.

Het omgekeerde gebeurde met het symbool van het rijkssportbeleid uit de jaren zeventig, de sportieve recreatie. In de Memorie van Toelichting van CRM voor de begroting van 1983 werd niet meer van sportieve recreatie gerept. Pas enige jaren later dook het begrip opnieuw op; nu bij het ministerie van Landbouw en Visserij, waarvan recreatie deel was gaan uitmaken. Het sportbeleid bij het nieuwe ministerie van WVC richtte zich toen weer voornamelijk op het particulier initiatief, ofwel de georganiseerde sport; tot droefenis van diverse ambtenaren. 'Deze politieke koerswijzigingen onder opvolgende bewindslieden

behoren tot de splendeurs en misères van de beleidsambtenaar', stelt voormalig directeur-generaal Verhoeve, 'Deze moet tegen beide kunnen.'⁵⁶

Terugblik op het vrijetijdsbeleid

In de verwachting dat de arbeidssamenleving zou overgaan in een vrijetijdssamenleving kreeg het vrijetijdsbeleid midden jaren zestig meer aandacht dan ooit tevoren. De meeste beleidsterreinen die tot dit vrijetijdsbeleid werden gerekend, waaronder de sport, openluchtrecreatie, natuurbescherming, cultuur en media, kwamen in 1965 onder verantwoordelijkheid te staan van één departement, het ministerie van CRM. Die bundeling beloofde de ontwikkeling van een geïntegreerd vrijetijdsbeleid.

Deze ontwikkeling zorgde voor een sterke versnelling in de ontwikkeling van de diverse beleidsterreinen. Zowel het sportbeleid als het recreatiebeleid kregen in de loop van de tijd binnen het ministerie een hogere status. Werd voor het openluchtrecreatiebeleid eind jaren vijftig een bureau gecreëerd, in de jaren zestig promoveerde dit bureau achtereenvolgens tot onderafdeling, afdeling en hoofdafdeling, om begin jaren zeventig tot directie te worden bevorderd. Het rijkssportbeleid maakte dezelfde ontwikkeling door, maar deze verliep trager en zette eerder in en langer door. Terwijl een bureau voor Lichamelijke Opvoeding en Sport al in de jaren veertig in het leven was geroepen, kwam pas in 1985 onder het ministerie van WVC een aparte directie voor Sportzaken tot stand. Met dit emancipatieproces groeide ook het rijksbudget op beide beleidsterreinen. In percentuele zin was deze toename fors. In absolute zin betrof het betrekkelijk geringe bedragen.

Hoewel de rijksbijdragen op het gebied van sport en recreatie, zeker in vergelijking met de gemeentelijke investeringen, beperkt bleven, was het rijksbeleid van grote betekenis voor de toename en spreiding van de voorzieningen op beide gebieden. In de jaren zestig werd met de grootschalige aanleg van nieuwe voorzieningen getracht om de enorme groei van de openluchtrecreatie en sportbeoefening bij te houden. In de jaren zeventig verschoof het accent naar de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor in beginsel alle categorieën van de bevolking.

Een waarlijk geïntegreerd vrijetijdsbeleid kwam niet tot stand. Hoewel er vanuit één ministerie en eenzelfde welzijnsbenadering werd gewerkt, ontwikkelden het sport- en recreatiebeleid zich in verschillende richtingen. In het recreatiebeleid van de rijksoverheid werd de welzijnscomponent in de loop van de jaren zeventig zwakker ten faveure van de oriëntatie op de ruimtelijke ordening. Het rijkssportbeleid daarentegen raakte in dezelfde periode juist sterker verweven met het welzijnsbeleid. Als gevolg hiervan focuste het ministerie zijn beleid minder sterk op de georganiseerde sport, hetgeen gepaard ging met heftige spanningen tussen rijksoverheid en particulier initiatief. Deze spanningen ebden pas in de loop van de jaren tachtig weg.

Het uitblijven van een integraal vrijetijdsbeleid bevorderde het uiteenvallen van de verschillende beleidsterreinen na de opheffing van het ministerie van CRM. Anno 2002 is alleen het sportbeleid nog onderdeel van de opvolgers van dit ministerie. Het recreatiebeleid en de natuurbescherming werden bij de vorming van het ministerie van WVC in 1982 overgeheveld naar het ministerie van Landbouw en Visserij. En het cultuur- en mediabeleid keerden in 1994 terug naar het onderwijsdepartement.⁵⁷

Noten bij hoofdstuk 8

- ¹ Vrolijk, 'Gemeenten hebben sportbeleid bepaald', 21.
- ² Vrolijk, 'Gemeenten hebben sportbeleid bepaald', 21.
- ³ Vrolijk, geciteerd in *Landelijk Contact*, 13 (1965) 5, 2.
- ⁴ Vrolijk, 'Gemeenten hebben sportbeleid bepaald', 22.
- ⁵ *Trefpunt*, november 1965, 10.
- ⁶ Arnoldussen, *Amsterdam 1928*, 19-34.
- ⁷ Ministerie van VWS, *Organisatieoverzicht van voorgangers van VWS*; Rijksarchiefdienst, *Openluchtrecreatie*; Rijksarchiefdienst, *Natuur- en landschapsbeheer*.
- ⁸ Tegelijkertijd stelden de Duitsers de lichamelijke opvoeding voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis verplicht op alle lagere scholen (Swijtink, *In de pas*, 79-114 en 338-342).
- ⁹ Swijtink, *In de pas*, 338-339.
- ¹⁰ Swijtink, *In de pas*, 340; Pouw, *50 jaar sportbeleid*, 99-101 en 484-497.
- ¹¹ Kupers, 'Er is noodtoestand!', 31-33.
- ¹² Rijksarchiefdienst, *Openluchtrecreatie*, 13; Rijksarchiefdienst, *Schappelijk welzijn op maat*.
- ¹³ CRM, *Structuurvisie openluchtrecreatie*, bijlage 1; Rijksarchiefdienst, *Openluchtrecreatie*, 39; Griethuysen, 'Verhoeve en het groene front', 43-44.
- ¹⁴ CRM, *Structuurvisie openluchtrecreatie*, 10.
- ¹⁵ Aldus verwoord door Molendijk, *Openluchtrecreatie*, 8.
- ¹⁶ Vos, *Recreatie in Rotterdam*, 25-26.
- ¹⁷ Van Bottenburg, *Van Pro tot Prof*, 14, 38; Pouw, *50 jaar nationaal sportbeleid*, 103. Sporthallen en andere overdekte sportaccommodaties mochten in de eerste naoorlogse jaren nog niet worden gebouwd, omdat de woningbouw voorrang genoot (De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling*, 28).
- ¹⁸ Pouw, *50 jaar nationaal sportbeleid*, 131.
- ¹⁹ Miedema, geciteerd in Pouw, *50 jaar nationaal sportbeleid*, 96.
- ²⁰ Pouw, *50 jaar nationaal sportbeleid*, 141-142.
- ²¹ In 1956 verscheen een rapport van de Wiardi Beckmanstichting. In 1959 volgde de KVP met een rapport van het Centrum voor Staatkundige Vorming. Beide partijen stemden overeen in hun opvatting dat de rijksoverheid een taak had op de gebieden van accommodatie en kaderopleidingen, maar dat beroepssport niet gesteund diende te worden (Stokvis, *Strijd over sport*, 103).
- ²² Ministerie van OKW, *Nota betreffende Lichamelijke Vorming en Sport*, 25.
- ²³ 'Vereniging Nederlandse Gemeenten contra sportnota', in: *Landelijk Contact*, 8 (1960) 4, 11-12.
- ²⁴ Van Zijll, 'Hoe de sportbeweging oordeelt', 21-22.
- ²⁵ Geciteerd in 'Sportnota in de pers scherp bekritiseerd', in: *Landelijk Contact*, 8 (1960) 2, 23.
- ²⁶ Pouw, *50 jaar nationaal sportbeleid*, 101-102.
- ²⁷ Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, 78.
- ²⁸ Van der Poel, *Tijd voor vrijheid*, 271-272.
- ²⁹ Het betreft hier de uitgaven van de gemeentelijke, provinciale en nationale overheid, minus de inkomsten uit bijvoorbeeld verhuur, verkoop en entree.
- ³⁰ De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling*, 208.
- ³¹ De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling*, 46-47; Hueting, *Op de bres*, 51-78; Van Emmenes, *De Voetbaltoto*, 7-15.
- ³² Egas, geciteerd in *Trefpunt*, oktober 1966.
- ³³ Kuil, 'Meer rijks gelden noodzakelijk', 2-3.
- ³⁴ Van Griethuysen, 'Verhoeve en het groene front', 45.
- ³⁵ Van Griethuysen, 'Verhoeve en het groene front', 46.
- ³⁶ CRM, *Openluchtrecreatie*, 8.
- ³⁷ CRM, *Structuurvisie*, 9; Vos, *Recreatie in Rotterdam*, 26.
- ³⁸ NSF, NKS, NCSU en NCS, *Sport 70*.
- ³⁹ Ministerie van CRM, *Nota sportbeleid*.
- ⁴⁰ Van den Heuvel & Van der Poel, *Sport in Nederland*, 16.
- ⁴¹ De kritiek werd krachtig verwoord door Crum en De Leeuw in hun bekende publicatie *Keerpunt in sport*.
- ⁴² Hierbij moet niet vergeten worden dat topsport van een geheel andere orde was dan tegenwoordig. Voor de meeste atleten was de beoefening van topsport een hobby naast hun studie of werk.
- ⁴³ 'Drempels wegnemen opdat meer mensen sport gaan beoefenen', in: *Trefpunt* (april 1976), 26.
- ⁴⁴ *Trefpunt* (februari 1975), 56.

-
- ⁴⁵ Bijdrage J. van Gorsel aan Smit & Van Bottenburg, *Visies op sportontwikkeling* (archief W.J.H. Mulier Instituut).
- ⁴⁶ Van Doorn, geciteerd in *Trefpunt* (april 1976), 122.
- ⁴⁷ *Trefpunt* (april 1975), 133.
- ⁴⁸ *Trefpunt* (februari 1975), 58.
- ⁴⁹ Bijdrage Verhoeve aan Smit & Van Bottenburg, *Visies op sportontwikkeling* (archief W.J.H. Mulier Instituut).
- ⁵⁰ De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling*, 47-48.
- ⁵¹ Bijdrage Van Gorsel aan Smit & Van Bottenburg, *Visies op sportontwikkeling* (archief W.J.H. Mulier Instituut). Als vervolg op de projectgroep kwam het Nationaal Sportoverleg tot stand, waarin naast de NSF eveneens beleidspartners van lagere overheden een plaats kregen.
- ⁵² Bijdrage Verhoeve aan Smit & Van Bottenburg, *Visies op sportontwikkeling* (archief W.J.H. Mulier Instituut).
- ⁵³ De Heer, *Sportbeleidsontwikkeling*, 180-181.
- ⁵⁴ *Trefpunt*, 'Van der Louw vóór sport onder kaderwet' (april 1982), 4, 13-14.
- ⁵⁵ Van Gessel, 'Zorg voor recreatie', 41.
- ⁵⁶ Bijdrage Verhoeve aan Smit & Van Bottenburg, *Visies op sportontwikkeling* (archief W.J.H. Mulier Instituut).
- ⁵⁷ H. van der Poel, *Tijd voor vrijheid. Inleiding tot de studie van de vrijetijd* (Amsterdam 1999), 286-287.