

Nummer : 2009/1
Datum : 5 januari 2009
Aan : A. van Ravestein (EZ/EVD) en J.A. Vijlbrief (EZ/AEP)

Beoordeling rapport Olympisch Plan 2028 (concept juni 2008)

1 Inleiding

Recentelijk is door het NOC*NSF een grootschalig ontwikkelingsprogramma opgesteld dat als achterliggend doel heeft de kans op succes te vergroten om de Olympische Spelen in 2028 naar Nederland te halen. Dit ontwikkelingsprogramma, dat uit een groot aantal activiteiten van uiteenlopende aard bestaat, heeft de naam ‘Olympisch Plan 2028’ meegekregen. Kortheidshalve zal het in het vervolg als ‘het Plan’ worden aangeduid. In opdracht van NOC*NSF heeft het bureau Sport2B uit Hoofddorp de maatschappelijke kosten en baten (MKBA) van het Plan berekend. Ook zijn door Sport2B de financiële gevolgen voor de meest betrokken partijen gekwantificeerd. Sport2B heeft de resultaten vastgelegd in het rapport ‘*Kosten en baten van het Olympisch Plan 2028*’ (Sport2B, versie 17 juni 2008).

Het CPB is door het ministerie van Economische Zaken gevraagd om dit rapport te beoordelen. Deze notitie is het antwoord op deze vraag. Vanwege de beperkte tijd hebben we ons vooral op de hoofdzaken gericht, waarbij hoofdzaken zijn gedefinieerd als de interventies (kosten) en de gevolgen (baten) die volgens de kosten- en batenanalyse het grootst zijn.

De opbouw van deze notitie is als volgt. De volgende paragraaf vat het Plan samen. Paragraaf 3 zet kanttekeningen bij de vooronderstellingen en argumenten die in de MKBA zijn gebruikt. Hierbij worden dezelfde criteria gebruikt als bij de beoordeling door het CPB van projecten die subsidie vragen uit het Fonds Economische Structuurversterking. Concreet zijn dit de drie criteria: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Paragraaf 4 vat de belangrijkste bevindingen samen.

2 Inhoud Olympisch Plan 2028

Doelen

Hoewel het Plan is ingegeven door de wens om de Olympische Spelen naar Nederland te halen, blijkt uit het Plan dat de voorgestelde ‘interventies’ slechts indirect gericht zijn op dit ‘achterliggende’ doel. Het directe doel van het Plan is de ontwikkeling van Nederland tot een sportland op ‘Olympisch niveau’ in de periode 2008 – 2016. Dit ‘Olympisch niveau’ is geen bestaande standaard. Het NOC*NSF geeft zelf inhoud aan dit niveau in de vorm van een aantal subdoelen die moeten worden gerealiseerd. De drie belangrijkste hiervan zijn:

1. Een stijging van de sportparticipatie van de bevolking van 60% naar 70% in de projectperiode;
2. Nederland staat in 2016 bij de top-10 op de wereldranglijst naar topsportprestaties;
3. Sport heeft een belangrijker rol gekregen bij de bevordering van de sociale cohesie en gezondheid.

NOC*NSF denkt en hoopt met het bereiken van deze doelen de kans te vergroten dat Nederland de Olympische Spelen van 2028 mag organiseren. Uit de MKBA ‘volgt’ dat de realisatie van deze doelen gepaard gaat met grote maatschappelijke baten.

Aanpak om primaire doelen te bereiken: kosten

Het Plan bestaat uit een aantal activiteiten. In het Plan en ook in de kosten- en batenanalyse zijn die activiteiten gegroepeerd in zes zogeheten ‘bouwstenen’. Volgens de MKBA zijn de baten van het Plan in het algemeen niet eenduidig toe te wijzen aan een specifieke interventie of bouwsteen. De meeste effecten vloeien voort uit de *integrale uitvoering* van het Plan. Uit de toelichting op de bouwstenen blijkt echter dikwijls toch een specifieke gerichtheid van de interventies op één of meerdere doelen.

In de MKBA worden de maatschappelijke kosten van de bouwstenen geschat op minimaal 11,7 miljard en maximaal 15,9 miljard euro. Deze bedragen zijn de netto contante waarden van de kosten van de interventies voor de periode 2009-2025 bij een discontovoet van 5,5% en een slotterm.

Tabel 2.1 geeft een beknopt overzicht van de kosten verbonden aan de bouwstenen in de volgorde van omvang van de kosten.

Tabel 2.1 Overzicht maatschappelijke kosten van de bouwstenen van het Olympisch Plan

Bouwstenen	Minimum kosten (Ondergrens bandbreedte)	Maximum kosten (bovengrens bandbreedte)
	miljoenen euro	
Sportontwikkeling	9384	12696
Topsport	945	1279
Maatschappelijke thema's	922	1248
Evenementen en accommodatie	347	470
Sportwaarden	85	115
Media	40	54
Totaal kosten	11723	15861

Veruit de grootste bouwsteen is *Sportontwikkeling*. Met deze bouwsteen moet het doel worden bereikt om de sportparticipatie te laten toenemen van 60% van de bevolking nu naar 70% in 2016. Ten opzichte van de autonome ontwikkeling is er sprake van een stijging van 63% naar 70%. Dat wil zeggen dat in 2016 in totaal bijna 2 miljoen mensen meer moeten sporten dan in 2007 het geval was. Een deel van die toename heeft te maken met bevolkingsgroei (bij gelijkblijvende participatie); een ander deel met een autonoom veronderstelde stijging van de participatie van 60% naar 63%. Tabel 3.1 verder op gaat hier verder op in. De bijdrage van het Plan bestaat uit een extra stijging met 7% ofwel met ongeveer 1,1 miljoen sporters. Deze extra sporters zijn (vooral) het gevolg van de activiteiten van de bouwsteen Sportontwikkeling. Met name met de bouw van sportaccommodaties, het aantrekken van meer sportdocenten ('kader') en met een verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor sportdocenten verwacht men deze doelstelling te bereiken.

De bouwsteen *Topsport* heeft als doel Nederland tot de top-10 in de topsportwereld te laten behoren. De instrumenten zijn professionalisering van de topsportorganisatie van de verschillende sportbonden, de bouw van Centra van Topsport en Onderwijs (zodat de sporters kunnen wonen en studeren dichtbij de sportaccommodatie); een verbetering van de beloning van de topsporters zoals stipendiums; en een verbetering van de arbeidsvoorwaarden en opleidingsmogelijkheden voor de trainers van de topsporters.

De bouwsteen *Maatschappelijke thema's* heeft als primair doel sport een belangrijker rol in de maatschappij te geven en aldus de gezondheid en de sociale cohesie te bevorderen. De activiteiten richten zich op kennisvergroting, het beter inbedden van sport in allerlei instituties, het subsidiëren van promotiecampagnes door verenigingen e.d..

De bouwsteen *Evenementen & Accommodaties* richt zich vooral op het binnenhalen van grote evenementen (EK's en WK's), het verbeteren van de accommodaties en het vergroten van de aantallen toeschouwers bij EK's en WK's. Hiertoe is een breed scala van activiteiten voorzien, variërend van het actief lobbyen en het informeren van bezoekers tot het geven van

bijdragen aan nieuwe accommodaties en het ‘optuigen’ van organen die het beleid vorm moeten geven.

De activiteiten die onder de bouwsteen *Sportwaarden* vallen hebben als doel ‘sport optimaal te laten bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van Nederlanders’. De belangrijkste activiteiten bestaan uit het starten van pilots, het ontwikkelen van methoden, het communiceren, het tegengaan van negatieve zaken e.d. gericht op het inbedden van sportwaarden in reguliere sport, de vergroting van het aantal mensen (vooral uit specifieke groepen) dat profiteert van verbeterde sport e.d.

De bouwsteen *Media* tenslotte is, wat kosten betreft, de kleinste bouwsteen. Een belangrijk doel van de activiteiten die hieronder vallen, is om de kleinere sporten beter onder de aandacht te brengen. Belangrijke activiteiten zijn de ontwikkeling van een mediaplatform en de ontwikkeling van een digitaal sportkanaal.

Baten

De voorgestelde interventies, de bouwstenen, zijn er op gericht om bepaalde doelen te realiseren. De realisatie van die doelen gaat echter gepaard met aanzienlijk positieve maatschappelijke effecten. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de, volgens de indieners van het Plan, verwachte baten in volgorde van de omvang.

Tabel 2.2 Overzicht maatschappelijke baten van het Olympisch Plan

Onderwerp	Minimum baten (Ondergrens bandbreedte)	Maximum baten (Bovengrens bandbreedte)
	miljoenen euro	
Wegvallen kosten sociale cohesie	4522	6118
Gezondheidswaarde chronisch zieken	3067	4149
Verzuimreductie	1368	1851
Vermindering presentisme	1368	1851
Besparing reistijd	1073	1452
Extra levensjaren	774	1047
Toename consumentensurplus	746	1009
Besparing benzinekosten	460	622
Operationele baten evenementen	61	83
WOZ-waarde huis	58	79
Mediaopbrengsten	57	77
Daling schooluitval	3	4
Totaal baten	13577	18341

Behalve de in de tabel genoemde baten worden in de MKBA nog de volgende PM-baten genoemd: (i) Bijdrage aan de nationale trots; (ii) Een verbetering van leerprestaties; (iii) Een bijdrage aan het imago en een positieve uitstraling van Nederland; (iv) Meer energie en

inspiratie; (iv) stimuleren van presteren en waarderen; (v) Een groter zelfvertrouwen; (vi) Een bijdrage aan innovatie; (vii) Meer topsport; (viii) Machtig om te doen, prachtig om te kijken; (ix) Terugdringen criminaliteit en detentie; en (x) (nogmaals) Sociale cohesie.

De gekwantificeerde batenposten van tabel 2.2 zullen kort worden besproken in volgorde van de geraamde omvang. Mede vanwege hun 'ongrijpbaarheid' wordt op de PM-baten verder niet ingegaan.

Een vergroting van de *Sociale cohesie* door de toename van het aantal sporters is de grootste individuele baat. De omvang van deze is berekend als een kleine afname van de kosten die jaarlijks aan sociale cohesie wordt uitgegeven. Het Plan neemt aan dat de jaarlijkse kosten die momenteel 42 miljard euro per jaar bedragen, structureel met 0,75% kunnen dalen.

De op een na grootste baat heeft met de afname van het aantal *Chronische ziekten* te maken. Deze baat is als volgt berekend. Er bestaan een aantal ziekten, zoals coronaire hartziekten, diabetes, artrose, osteoporose e.d., die meer voorkomen bij mensen die weinig aan sport doen. De kosten van behandeling van die ziekten zijn ongeveer 6 miljard euro per jaar, en die kosten zullen naar verwachting de komende jaren sterk stijgen. Dankzij het Plan zal de stijging echter minder groot zijn. De uitgespaarde kosten zijn hier als baat opgenomen.

Sportende Nederlanders verzuimen minder dan inactieven. De baat *Verzuimreductie* is een schatting van de waarde hiervan.

De baat *Vermindering presenteïsme* heeft te maken met de hogere productiviteit van de extra werknemers die door het Plan actief aan sport gaan doen. In de MKBA is het positieve effect van het Plan gelijkgesteld aan de waarde van de verzuimreductie.

Een toename van het aantal sportaccommodaties betekent ook dat sporters minder tijd kwijt zijn om bij de accommodatie te komen. De post *Besparing reistijd* is een schatting van de maatschappelijke welvaartsbaat van deze reistijdwinst.

Door meer beweging neemt de levensverwachting toe. De waarde van een gezond levensjaar is, in navolging van de literatuur op 100.000 euro gesteld; die van een ongezond levensjaar op de helft hiervan. De post *Extra levensjaren* presenteert de monetaire waarde van de totale baat die dankzij het Plan zal worden gerealiseerd.

Meer sporters betekent meer uitgaven aan sportgerelateerde consumptieartikelen. Het *Consumentensurplus* hiervan is de geschatte netto baat van deze consumptie.

Als het aantal sportaccommodaties toeneemt, behoeven sporters minder te reizen om bij de accommodatie te komen. Dit spaart *Benzinekosten* uit

Via een analyse van diverse evenementenbegrotingen is een schatting gemaakt van de extra baten van de extra *Operationele evenementen* die georganiseerd gaan worden.

Huizen bij sportaccommodaties zijn meer waard dan identieke huizen die op grotere afstand van een sportaccommodatie liggen. De baat *WOZ-waarde huis* bestaat uit de totale waardeverhoging van de woningen bij de nieuwe accommodaties.

De activiteiten van de bouwsteen *Media* leveren extra kijkers op. Deze kijkers vormen een gewilde doelgroep voor adverteerders. Zij vertegenwoordigen een op geld waardeerbare 'exposure-waarde. De *Mediaopbrengsten* zijn hiervan een schatting.

De baat *Daling schooluitval* is gebaseerd op de verwachting dat naschoolse sportactiviteiten tot een daling van de schooluitval leiden. De baat hiervan komt tot uitdrukking in een hoger inkomen van de betreffende leerlingen.

3 Kanttekeningen CPB

3.1 Legitimiteit van overheidsinterventie

Vanuit welvaartseconomische optiek is een bijdrage van de overheid aan het Olympisch Plan gelegitimeerd als er sprake is van marktfalen, los van de huidige beleidsinspanning op sportgebied. Meer concreet wil dat zeggen dat verondersteld mag worden dat bij uitvoering van het Olympisch Plan er maatschappelijke baten zijn die niet op de markt tot uitdrukking komen. Private partijen zullen in zo'n situatie, vanuit een oogpunt van maatschappelijke welvaart, te weinig investeren. Ze kunnen namelijk niet profiteren van de niet-marktbaten. Door een overheidssubsidie kunnen de niet-marktbaten alsnog worden gerealiseerd.

Veel van de veronderstelde baten zijn inderdaad niet-marktbaten (positieve externe effecten). Dit betekent dat er in beginsel ruimte is voor overheidssubsidies. Met 'in beginsel' wordt bedoeld dat de legitimiteit van een subsidie weliswaar een noodzakelijke voorwaarde is voor steun maar geen voldoende voorwaarde. Voor dit laatste moet ook aan de voorwaarden 'effectiviteit' en 'efficiency' worden voldaan.

We gaan kort in op de belangrijkste niet-marktbaten van het Plan (zie tabellen 2.1 en 2.2).

De (veruit belangrijkste) bouwsteen *Sportontwikkeling* heeft als direct doel een hoger aandeel van de bevolking aan het bewegen te krijgen. Aan deze bouwsteen zijn in de MKBA ook de grootste baten gekoppeld namelijk de baten van: vergroting sociale cohesie, extra gezondheidswaarde, verzuimreductie, vermindering presenteïsme, extra levensjaren en daling schooluitval. Tezamen maken deze baten meer dan 75% van de totale baten uit. Maar het Plan wordt gepresenteerd als een integraal Plan. Ook de andere bouwstenen dragen bij aan de verhoogde participatiegraad.

De relatie tussen de bouwstenen en de genoemde niet-marktbaten is overigens een indirecte. Een hogere participatie leidt, volgens de MKBA, tot meer sociale cohesie, minder chronische ziekten, een hogere arbeidsproductiviteit (door minder ziekte, minder verzuim en minder presenteïsme), minder schooluitval enz. De meeste van deze baten kunnen inderdaad niet door een private investeerder van de activiteiten van het Plan te gelde worden gemaakt. Zo vallen de baten van meer 'sociale cohesie' de hele maatschappij ten deel. Ditzelfde geldt voor de uitsparing van kosten als gevolg van een vermindering van het aantal chronische ziekten. In de praktijk komen deze kosten grotendeels ten laste van de gehele maatschappij. Van een vermindering van de kosten zullen de private investeerders in het Plan nauwelijks profiteren.

Voor de baten van minder verzuim en minder presenteïsme geldt dit in mindere mate. Hiervan profiteren vooral de bedrijven. Dus, indien de verwachte baten groot genoeg zijn, mag worden verwacht dat bedrijven zelf het initiatief zullen nemen om hun werknemers te stimuleren actief sport te beoefenen.

Kortom, de genoemde baten, die vooral gekoppeld zijn aan de hogere participatie waartoe vooral de bouwsteen *Sportontwikkeling* (maar ook de meeste andere bouwstenen) moet leiden, zijn voor een groot deel niet-marktbaten. Een private investeerder zal maar een klein deel van de waarde van deze baten in de vorm van extra inkomsten via de markt kunnen verdienen. Daarmee voldoet het project aan de voorwaarde van legitimiteit

3.2 Effectiviteit

Doelen

Een project, ofwel de verzamelde activiteiten die het Plan vormen, is effectief als in redelijkheid mag worden verwacht dat met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelen zullen worden bereikt. Het antwoord op de vraag of de beoogde doelen zullen worden bereikt, kan op twee niveaus worden gegeven. Het eerste niveau betreft de directe resultaten van de voorgestelde maatregelen. Het tweede niveau beantwoordt de vraag of verwacht mag worden dat met de directe resultaten ook de veronderstelde maatschappelijke baten zullen worden gerealiseerd. Het Plan kent drie belangrijke directe (primaire) doelen:

1. Een stijging van de sportparticipatie van de bevolking van 60% naar 70% in de projectperiode;
2. Nederland staat in 2016 bij de top-10 op de wereldranglijst naar topsportprestaties;
3. Sport heeft een belangrijker rol gekregen bij de bevordering van de sociale cohesie en gezondheid.

De vraag of, in redelijkheid, verwacht mag worden dat de doelen zullen worden bereikt, kan slechts zinvol worden beantwoord indien de doelen concreet genoeg zijn geformuleerd. Is dit het geval? Het eerste doel is om de sportparticipatie te verhogen van 60% in 2007 naar 70% in 2016. Dit is op zichzelf een helder en concreet doel, zij het dat hierin de autonome ontwikkeling is begrepen. Hiervoor gecorrigeerd bedraagt de doelstelling een stijging van de participatiegraad met 7 procentpunt.

Het tweede doel is weliswaar ook redelijk concreet maar omdat precieze criteria ontbreken, kan niet erg nauwkeurig worden beoordeeld wanneer het doel daadwerkelijk behaald is. Het derde doel is betrekkelijk ongrijpbaar. Anderzijds blijkt uit de MKBA van het Plan wat er mee bedoeld wordt. De berekende maatschappelijke baten zijn namelijk de monetaire 'vertaling' van de nagestreefde rol.

Omdat het overgrote deel van de maatschappelijke baten gekoppeld is aan de verhoogde participatiegraad, beperken we de discussie over effectiviteit, tot deze doelstelling.

Haalt het Olympisch Plan zijn primaire doelstellingen?

De verwachte stijging van de participatiegraad van 60% naar 70% moet deels het gevolg zijn van een veronderstelde autonome stijging van de participatiegraad (van 60% naar 63%) en deels van de maatregelen van het Plan. Zo ver kan worden nagegaan, heeft de veronderstelde stijging van 63% naar 70% geen serieuze empirische basis. Het is bovenal een veronderstelling in een berekening. De vraag is of de veronderstelling redelijk is. Er zijn redenen om hieraan te twijfelen. Als toelichting op die twijfel hebben we met behulp van gegevens uit Sport2B (versie 17 juni 2008) tabel 3.1 geconstrueerd. Op de regels van de tabel staan de veranderingen in participatiegraden van de verschillende doelgroepen vermeld.

Tabel 3.1 Sportparticipatie per bevolkingsgroep

	Verdeling	Door autonome ontwikkeling	Doel Olympisch Plan
	2007	2016	2016
	%	%	%
Bevolking 6 - 79 jaar	60	63	70
Totaal doelgroepen:	54	56	66
Scholieren	72	76	79
Ouders van jonge kinderen	59	62	75
Master	55	58	70
Senioren	38	40	54
Rest bevolking	67	73	75

Bron: Sport2B, 2008.

Het eerste dat opvalt in de tabel, is dat de doelstelling van het plan tot fors hogere participatiegraden van de individuele doelgroepen moet leiden. De forse stijging per doelgroep hangt deels samen met de veroudering van de bevolking. Omdat de participatiegraad van ouderen op een lager niveau ligt dan van jongeren, impliceert de vergrijzing dat, *ceteris paribus*, de geaggregeerde participatiegraad van de bevolking sluipenderwijs afneemt. De autonome ontwikkeling is daarom al iets ambitieuzer dan de veronderstelde geaggregeerde stijging in de tabel suggereert. Overigens blijkt uit de recent gepubliceerde Sportrapportage 2008 (SCP, 2008) dat autonoom de deelname aan sport de afgelopen jaren al is gestegen tot 65%. Het vermoedelijke percentage niet-sporters zal in 2016 dus aanzienlijk lager liggen dan de in de tabel veronderstelde 37% (100%-63%). Dit betekent dat een stijging van de geaggregeerde participatie met nog eens 7% tot een verhoudingsgewijs zeer grote afname van het aantal niet-sporters moet leiden, louter en alleen als gevolg van de voorgestelde maatregelen.

Beperken we ons tot de participatiegraden in de tabel, dan mag toch wel de vraag gesteld worden hoe, met de geformuleerde maatregelen, de participatiegraden van bijvoorbeeld senioren met ruim eenderde moet toenemen (van 40% naar 54%). Zelfs met gerichte

maatregelen lijkt zo'n stijging (los van de autonome ontwikkeling) in amper 10 jaar tijd, al zeer ambitieus. De ambities van het Plan voor de doelgroepen ouders met jonge kinderen en master zijn eveneens erg ambitieus. Het Plan geeft weinig of geen argumentatie waarom deze doelstellingen met de beoogde inzet aan middelen haalbaar zijn.

Een RIVM-studie (RIVM, 2005, blz. 3) bevestigt onze redenen voor twijfel. Op basis van empirisch onderzoek komt deze studie tot de conclusie dat 'het realistisch is om een daling in het percentage inactieven na te streven van één tot twee procentpunten over vijf jaar. ... Voorwaarde is dan wel het grootschalig inzetten van effectieve interventie maatregelen'.

Een laatste reden van twijfel is gelegen in het feit dat sportparticipatie in Nederland naar Europese maatstaven al op een erg hoog niveau ligt. Volgens gegevens uit de Eurobarometer kent van de 29 onderzochte landen, alleen Finland een nog hogere participatiegraad (Van Tuyckom en Scheerder, 2008).

Kortom, de kans is zeer reëel dat de stijging van de sportparticipatie van de doelgroepen (bovenop de autonome ontwikkeling) door de bouw van sporthallen en de inzet van meer sportdocenten beduidend minder groot zal zijn dan door de opstellers van het Plan is verondersteld. In dat geval worden niet alleen de doelen niet bereikt maar ontstaat er tevens een overcapaciteit aan sportaccommodatie, met alle nadelige gevolgen voor private ondernemers van dien.

Een belangrijk deel van de activiteiten van de bouwsteen *Sportontwikkeling* is gericht op de vergroting van het aantal sportdocenten en ze beter te motiveren. Door een verbetering van de algemene arbeidsvoorwaarden zou dit moeten worden bewerkstelligd. Omdat het grootste deel van de extra loonsom zal worden uitgegeven aan de bestaande sportdocenten die vermoedelijk al redelijk tevreden zijn met het huidige loon (want anders waren ze geen sportdocent), mag de vraag worden gesteld of dit soort maatregelen wel zo effectief is. Vooral ook omdat er dan maar weinig budget over is voor het aantrekken van extra docenten. Het Plan gaat niet op dit probleem in.

Leidt een vergroting van de participatie tot de veronderstelde baten?

De maatschappelijke baten van de verhoogde participatie moeten uiteindelijk tot uitdrukking komen in een gezondere, productievere samenleving die minder problemen kent die het gevolg zijn van een gebrek aan sociale cohesie.

Het is alleszins plausibel dat er, in kwalitatieve termen, sprake zal zijn van dit soort baten. Of de gekwantificeerde effecten de omvang hebben als in de MKBA wordt beweerd, kan moeilijk met enige zekerheid worden beoordeeld. Het empirische materiaal is daarvoor te schaars en niet altijd helemaal relevant voor de situatie van het Plan. Dit maakt uitspraken hierover bijzonder hachelijk.

Wel lijken in de MKBA de ramingen van sommige baten overschat. De ramingen zijn veelal gebaseerd op waargenomen robuuste statische samenhangen, zoals: sporters zijn minder ziek,

sporters zijn productiever op hun werk e.d. De samenhang geeft echter geen informatie over de oorzaak die de samenhang verklaart. De causaliteit is van grote invloed op de raming van de baten. In dit voorbeeld kan het zijn dat de oorzaak van minder ziekte sportbeoefening is. In dat geval is de raming min of meer betrouwbaar. Maar de causaliteit kan ook (voor een deel) andersom liggen: mensen die veel ziek zijn, zullen minder gelegenheid hebben om aan sport te doen. Tenslotte, kan een gemeenschappelijke achterliggende oorzaak, de oorzaak zijn waarom mensen ziek zijn en weinig aan sport doen, zoals veel drankgebruik. In beide laatste voorbeelden zijn de baten van het Plan nihil. Concluderend, omdat het Plan zich geen rekenschap geeft van de causaliteit zijn sommige baten waarschijnlijk overschat.

Maar zelfs als de causaliteit juist is, de omvang van de impuls erg onzeker is. Neem als voorbeeld de baten van *Sociale cohesie*, zoals genoemd in paragraaf 2. Er is aangenomen dat door het Plan de kosten met 0,75% zullen dalen. Aangezien de uitgaven aan sociale cohesie 42 miljard euro per jaar bedragen, levert de daling met 0,75% een enorm bedrag op. Maar niet alleen is niet duidelijk waar de 42 miljard vandaan komt, ook de raming van 0,75% is weinig robuust.

Conclusie over effectiviteit van de doelstelling

De vraag of de doelen van het Olympisch Plan met de bouwstenen zullen worden bereikt, beantwoorden we met 'hoogstwaarschijnlijk niet'. Vooral de veronderstelde extra stijging van de sportparticipatiegraad, lijkt te optimistisch. In het verlengde daarvan is ook de omvang van de positieve externe effecten vermoedelijk overschat.

3.3 Efficiëntie

Efficiëntie

Een project is *ex ante* efficiënt indien verwacht mag worden dat de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten er van zullen overschrijden. Geldt dit voor het Olympisch Plan? Uit de MKBA komt een positief batensaldo van bijna 14% van de kosten. Maar uit het bovenstaande blijkt dat dit vermoedelijk te optimistisch is. Indien de baten rechtevenredig zijn met de toename van de participatiegraad, en uit de MKBA blijkt dat dit ruwweg het geval is, dan mag geconcludeerd worden dat het positieve batensaldo volledig verdwijnt indien de activiteiten niet tot een 7% maar tot een 6% stijging van de participatiegraad leidt. En bij een stijging minder dan 6% of lager is het saldo negatief. Kortom, de efficiëntie van het Plan lijdt onder het probleem dat het Plan onvoldoende effectief lijkt.

Deze kritische kanttekening kan nog met twee andere worden aangevuld. Ten eerste werd hierboven (paragraaf 3.2) al duidelijk dat de baten van een aantal posten mogelijk zijn overschat. De tweede kanttekening betreft de batenpost consumentensurplus. Deze baat die ongeveer 5,5% van de totale baten uitmaakt, wordt gemotiveerd door te wijzen op het extra nut

(= het nut boven de prijs) dat consumenten van de sportconsumpties hebben. Echter, deze baat moet worden gecorrigeerd voor het extra nut dat de consumenten zouden hebben indien ze de bestedingen buiten de sportwereld (in het nulscenario) zouden doen.

Onderbouwing van de kosten

De beantwoording van de efficiëntievraag wordt nog bemoeilijkt door de weinig gedetailleerde onderbouwing van de kosten. Dat blijkt al uit de verdeling van de kosten in tabel 2.1.

Sportontwikkeling neemt 80% van de kosten van het Plan in beslag. Hoewel de achterliggende spreadsheetberekeningen laten zien hoe tot het kostenbedrag is gekomen, wordt in de toelichting erop onvoldoende duidelijk gemaakt waarom de investeringen in de veronderstelde omvang nodig zijn om de doelen te realiseren. In de toelichting krijgt elke bouwsteen opmerkelijk genoeg vrijwel even veel aandacht.

Dezelfde kritiek geldt ook de onderbouwing van de onderdelen van de bouwstenen. Als voorbeeld gebruiken we wederom de post *Sportontwikkeling*. De kosten van deze bouwsteen zijn opgebouwd uit ‘branches enthousiasmeren’, ‘aanbieders omarmen groei’, ‘proeftuinen’, ‘innovators’, ‘accommodaties’, GIS (=IT-infrastructuur), ‘betaald kader’, ‘versterken organisatie sport’, en ‘ondernemerschap’. De geraamde kosten van de meeste van deze posten bedragen elk enkele tientallen miljoenen euro’s. Uitzonderingen zijn de kosten van ‘accommodaties’ en ‘betaald kader’ die elk ongeveer 2 miljard euro bedragen. De toelichting op het Plan is bij deze laatste posten nauwelijks meer uitgewerkt dan bij de kleine posten. Niet duidelijk is daarom of het, bijvoorbeeld, reëel is te veronderstellen dat met de nieuw aan te trekken sportdocenten de doelen kunnen worden bereikt. Enz.

Kortom, vooral voor de grote kostenposten geldt dat de relaties tussen specifieke investeringen en hun bijdrage aan het doel onvoldoende zijn uitgewerkt om, enigszins overtuigend, de efficiëntievraag positief te beantwoorden

Alternatieven

Voor zover het doel van het Plan is de Olympische Spelen in 2028 naar Nederland te halen, is het waarschijnlijk efficiënter een plan te ontwikkelen dat daar direct op aanstuurt in plaats van te kiezen voor de indirecte aanpak van het Olympisch Plan.

Voor zover het doel van het Plan is de sociale cohesie te bevorderen (dit is de grootste baat van het Plan) lijkt het zinvol om ook alternatieven te analyseren. Daarin kan sport een belangrijke rol spelen, maar het is niet bij voorbaat duidelijk dat voor sport in alle gevallen de hoofdrol zal moeten worden weggelegd.

4 Conclusies

Het NOC*NSF heeft een grootschalig sportontwikkelingsprogramma opgesteld dat als achterliggend doel heeft de kans te vergroten dat de Olympische Spelen in 2028 in Nederland worden gehouden. Het programma bestaat uit een groot aantal activiteiten van uiteenlopende aard. Het heeft de naam 'Olympisch Plan 2028' meegekregen. Los van het achterliggende doel moet het Plan in 2016 hebben geleid tot: (i) Een stijging van de sportparticipatie van de bevolking van 60% naar 70%; (ii) Een plaats van Nederland in de top-10 van de wereldranglijst naar topsportprestaties; En (iii) een belangrijker rol voor sport bij de bevordering van de sociale cohesie en gezondheid. Dit laatste doel is een afgeleide (een positief extern effect) van het eerste doel.

In deze notitie is de MKBA van het Olympisch Plan 2028 beoordeeld. De beoordeling vond plaats aan de hand van de criteria: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Kort samengevat leverde de beoordeling het volgende resultaat op.

Het Plan voldoet aan de *legitimiteitsvoorwaarde*. Sport kent een groot aantal positieve externe effecten. Een private investeerder in sport kan maar een deel van de baten realiseren. De positieve maatschappelijk baten liggen vooral op het terrein van volksgezondheid, arbeidsproductiviteit en sociale cohesie.

Wel wordt betwijfeld of de veronderstelde maatsregelen (de bouwstenen) ook voldoende effectief zijn. Kern van de effectiviteitsvraag is of verwacht mag worden of met de voorgestelde maatregelen de sportparticipatie van de bevolking, los van de autonome groei, met 7 extra procentpunten zal toenemen. Die twijfel is gebaseerd op: (i) het afwezig zijn van enigerlei onderbouwing van de veronderstelde toename in het Plan; (ii) de uitkomsten van empirisch onderzoek door het RIVM; en (iii) het feit dat, naar Europese maatstaven, de participatie in Nederland al bijzonder hoog is. Tezamen zijn deze overwegingen redenen te concluderen dat het Plan niet aan de *effectiviteitsvoorwaarde* voldoet.

Als de veronderstelde doeleinden niet worden bereikt, wordt ook de twijfel groter of het Plan wel efficiënt is, dat wil zeggen of de baten de kosten wel overtreffen. Omdat het in de MKBA berekende positieve saldo van baten minus kosten relatief bescheiden is (iets minder dan 14% van de kosten), is die twijfel inderdaad gerechtvaardigd. Als verondersteld wordt dat de baten rechtvaardig zijn aan de toename van de sportparticipatie, dan daalt het saldo van baten en kosten al naar nul (licht negatief) indien de stijging van de participatiegraad 1 procentpunt kleiner is dan verondersteld. Bovendien zijn sommige batenposten waarschijnlijk overschat en is de kostenonderbouwing onvoldoende helder. Kortom, hoewel door de vele onzekerheden iedere conclusie met enig voorbehoud moet worden getrokken, mag in redelijkheid worden gesteld dat het project niet aan de *efficiëntie voorwaarde* voldoet.

Referenties

Ministerie van Financiën, 2008, Notitie Olympisch Plan 2028, door Eelco Heinen, 27 november 2008.

NOC*NSF, G. Slot, P. Verhoogt, 2008, Toelichting bij MKBA t.b.v. het CPB, Notitie aan Eef Siekman 1 december 2008.

NOC*NSF, 2008, Concepthoofdstuk over Financiering en MKBA Olympisch Plan voor beoogde eindrapport.

RIVM, 2005, Kosteneffectiviteit en gezondheidswinst van behalen beleidsdoelen bewegen en overgewicht, Rapport 26701001/2005, Bilthoven.

SCP, 2008, Sportdeelname stijgt sneller dan verwacht, Persbericht 9 december 2008.

Sport2B, 2008, Kosten en baten van het Olympisch Plan 2028, Hoofddorp, versie 17 juni 2008 (inclusief bijlagen).

Tuyckom en Scheerder, 2008 Van EU-27 naar EU29. Een sportief portret. Presentatie op Studiedag Sport en Europa: naar een Europees sportbeleid.