

heroverweging 3e ronde.

Subsidieregelingen en -voorwaarden



ERRATA

In het heroverwegingsrapport Subsidieregelingen en -voorwaarden dienen de volgende correcties te worden aangebracht:

- pagina 5, laatste regel:
"uitgaven" moet worden vervangen door "subsiëring";
- pagina 11, 3e regel:
"nieuwe" moet worden vervangen door "nauwe";
- pagina ²⁰~~12~~, 10e regel van onderen:
"van budgettering" moet worden vervangen door "van subsiëring";
- pagina 39, 4e, 3e en 2e regel van onderen:
"De eerste verantwoordelijkheid op dit punt berust naar het oordeel van de werkgroep bij" vervangen door: "De werkgroep ziet hier een taak voor";
- pagina 55, 10e regel: voor "interpretatievrijheid" invoegen
"beleidsvrijheid van het bestuur in samenhang met";
- pagina 68, 12e regel: "betrokken uitgaven" vervangen door
"subsiëring";
- pagina 70, 3e regel "budgettering" vervangen door "subsiëring";
- pagina 72, 4e, 3e en 2e regel van onderen:
"De eerste verantwoordelijkheid op dit punt berust naar het oordeel van de werkgroep bij" vervangen door "De werkgroep ziet hier een taak voor".

Heroverwegingsrapport Subsidieregelingen en -voorwaarden

Inhoudsopgave

1. Inleiding	
1.1. Afbakening van het onderzoek	p. 1
1.2. Werkwijze	p. 4
2. Financiële prikkels	
2.1. Doelmatigheid, doeltreffendheid, bestuurbaarheid	p. 5
2.2. De subsidiegrondslag	p. 7
2.3. Toepassing concurrentieprincipe	p. 14
2.4. Externe prikkels	p. 15
2.5. Indirecte kosten	p. 18
2.6. Aanbevelingen	p. 19
2.7. Relaties met de andere thema's	p. 21
3. Subsidiëring op basis van prestaties	
3.1. Inleiding	p. 23
3.2. Prestatiebegroting	p. 24
3.3. Prestatiebudgettering in de gesubsidieerde sector	p. 29
3.4. Risico's bij invoering	p. 32
3.5. Aanbevelingen	p. 34
4. Open-eind-regelingen	
4.1. Inleiding	p. 35
4.2. Beleidslijnen met betrekking tot open-eind-financiering	p. 37
4.3. Aanbevelingen	p. 38
5. Indicatiestelsels	
5.1. Aard en werking van indicatiestelsels	p. 40
5.2. Algemene aanbevelingen	p. 43
5.3. Specifieke aanbevelingen	p. 45
6. Beleidsvrijheid	
6.1. Inleiding	p. 53
6.2. Rechtszekerheid en beheersbaarheid	p. 54
6.3. Conclusies van het onderzoek inzake concrete subsidieregelingen	p. 56
6.4. Aanbevelingen	p. 57
7. Reautorisation van subsidieregelingen op basis van evaluatie	
7.1. Inleiding	p. 59
7.2. Type evaluatie	p. 61
7.3. Toepassingscriteria	p. 62
7.4. Vormgeving	p. 63
7.5. Aanbevelingen	p. 65
Samenvatting	p. 67

Bijlagen

1. Advies van de Contactgroep Toepassing Prestatiebegroting over de mogelijkheid bepaalde subsidieregelingen om te bouwen tot prestatiegerichte subsidieregelingen.
2. Korte inhoud getoetste subsidieregelingen.
3. Vragenlijsten voor toetsing per thema.

Heroverwegingsrapport Subsidieregelingen en -voorwaarden

1. Inleiding

1.1. Afbakening van het onderzoek

De bestedingen van de collectieve sector bedroegen in 1982 ca. 73 miljard (incl. lagere overheid). Het aandeel daarin van subsidies (bestedingsgebonden overdrachten) aan ondernemingen, zelfstandige instellingen behorend tot de z.g. kwartaire sector¹), en gezinnen beliep ca. 9 miljard²). Daarnaast bestaat er een omvangrijke subsidiestroom binnen de collectieve sector³).

Subsidiëring is een bestuursinstrument dat typerend is voor de verzorgingsstaat. Twee belangrijke kenmerken van de verzorgingsstaat berusten op de toepassing van dit instrument, te weten:

1. de ontwikkeling rondom de overheid van een netwerk van zelfstandige instellingen - veelal met een privaatrechtelijke rechtsvorm - die voorzieningen voortbrengen op niet-commerciële basis;
2. het feit dat de overheid de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor de sturing van economische processen in de marktsector onder meer door subsidiëring en regulering.

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat er tot nog toe binnen de overheid weinig gerichte aandacht is geweest voor de meest doelmatige en doeltreffende vormgeving van het subsidie-instrument vanuit een algemene invalshoek. Sinds de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) in 1976 een rapport heeft uitgebracht, zijn er slechts beperkte activiteiten geweest gericht op de verbetering van het subsidie-

-
- 1) In de Nationale Rekeningen worden deze instellingen hoofdzakelijk gerekend tot de sector bedrijven (tezamen met de - op winst gerichte - ondernemingen). Het bijzonder onderwijs wordt gerekend tot de collectieve sector.
 - 2) Exclusief kapitaaloverdrachten (bijvoorbeeld krachten de WIR) en exclusief subsidies binnen collectieve de sector (van overheidsinstellingen aan overheidsinstellingen).
 - 3) De totale omvang van de subsidies binnen de collectieve sector is niet bekend; het gaat hierbij echter om een zeer aanzienlijk bedrag (hieronder vallen onder meer alle subsidiestromen naar het bijzonder onderwijs).

instrument aan de hand van algemene uitgangspunten. Dit is de achtergrond geweest van het besluit van de Ministerraad om in het kader van de derde ronde van de heroverwegingsprocedure een onderzoek te doen instellen naar subsidieregelingen en -voorwaarden als instrumenten van beleid. Blijkens de (specifieke) taakopdracht voor dit onderzoek werd daarbij gedacht aan een zo pragmatisch mogelijke aanpak van concrete problemen inzake doelmatigheid, doeltreffendheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidies. Op basis van bestaande inzichten, zoals onder meer neergelegd in het voornoemde COBA-rapport, zouden daarbij "een zo beperkt mogelijk aantal concrete en handzame voorwaarden en vuistregels" moeten worden ontwikkeld. Deze zouden vervolgens "op hun operationaliteit moeten worden getoetst aan een beperkt aantal subsidieregelingen van departementen"²⁾.

In het kader van een zo pragmatisch mogelijke aanpak heeft de werkgroep besloten niet te proberen een "handleiding voor het gebruik van het subsidie-instrument" te schrijven, maar veeleer het onderzoek te richten op een beperkt aantal thema's die in het bijzonder van belang zijn met het oog op de in de taakopdracht vermelde aspecten van het subsidie-instrument (doelmatigheid, doeltreffendheid, bestuurbaarheid, beheersbaarheid).

Het uitgangspunt werd daarbij gevormd door de definitie van het begrip subsidie. Teneinde belangrijke aandachtsvelden niet a priori uit te sluiten heeft de werkgroep gekozen voor een brede definitie: een subsidie is een bestedingsgebonden overdracht van het Rijk naar een derde die al dan niet de eindgebruiker³⁾ is.

1) Natuurlijk zijn er wel herzieningen geweest van afzonderlijke subsidieregelingen.

2) Kamerstuk Bijl. T.K. 1982-1983 16 625 nr. 59

3) De eindgebruiker is de huishouding die de subsidie tot besteding brengt.

De werkgroep heeft, gelet op de taakopdracht, alsmede om pragmatische redenen, buiten beschouwing gelaten:

- a. subsidies aan - op winst gerichte - ondernemingen ("het bedrijfsleven");
- b. belastinguitgaven (subsidies welke besloten liggen in onbelaste inkomensbestanddelen).
- c. gebonden overdrachten krachtens sociale zekerheid.

De werkgroep heeft het onderzoek toegespitst op zes thema's.

Het meest centrale thema is dat van de financiële prikkels. Dit zal in het volgende hoofdstuk (2) aan de orde worden gesteld. Er bestaat een nauwe relatie tussen de doelmatigheid, doeltreffendheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidies en de aard van de financiële prikkels die besloten liggen in de subsidie-voorwaarden. Deze relaties heeft de werkgroep in kaart gebracht.

De overige thema's hangen samen met dit centrale thema en de daaruit voortvloeiende problematiek. Deze thema's zijn:

- a. subsidiëring op basis van prestaties (hoofdstuk 3);
- b. open-eind-regelingen (hoofdstuk 4);
- c. indicatiestelsels (hoofdstuk 5);
- d. beleidsvrijheid (hoofdstuk 6);
- e. reautorisatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie (hoofdstuk 7).

In par. 2.6. zal nader worden ingegaan op de aard van deze thema's in relatie tot elkaar en tot het thema van de financiële prikkels.

1.2. Werkwijze

Gegeven de beperkingen terzake van tijd en mankracht die besloten lagen in het institutionele kader waarbinnen het onderzoek moest worden uitgevoerd, bleek de in de taakopdracht beoogde aanpak niet bij alle thema's volledig te kunnen worden gevolgd. Daarvoor was

nodig om (1) aan de hand van uitgangspunten (2) vragenlijsten te formuleren, (3) daarmee een aantal concrete regelingen door te lichten, (4) met gebruikmaking van elementen van concrete regelingen die in het licht van ontwikkelde uitgangspunten als nuttig worden beoordeeld, aanbevelingen te formuleren als bedoeld in de taakopdracht en (5) deze tenslotte aan alle in het onderzoek betrokken concrete regelingen te toetsen.

Alleen bij het thema indicatiestelsels kon deze aanpak geheel worden gevolgd.

Bij het thema subsidiëring op basis van prestaties is dit grotendeels gelukt. Bij fase 5 moest echter worden volstaan met een globale verkenning van mogelijkheden.

Bij de overige thema's stuitte de werkzaamheden in de fasen 3 en/of 4 op problemen omdat de gemaakte selectie van subsidieregelingen niet voldoende mogelijkheden voor de volledige realisering van deze opzet bleek te bieden¹). Daardoor moest worden volstaan met een minder systematische werkwijze aan de hand van voorbeelden of ervaringsgegevens. Stap 5 kon in het geheel niet worden gezet. De opgestelde aanbevelingen bij deze thema's zijn hierdoor nogal globaal van aard en zullen vaak nadere uitwerking behoeven.

Tenslotte dient te worden vermeld dat het onderzoek inzake de concrete subsidieregelingen (de fasen 3 t/m 5) voor wat betreft het thema Subsidiëring op basis van prestaties is uitgevoerd door de Contactgroep Tocpassing Prestatiebegroting.

1) Vragenlijsten zijn wel opgesteld voor de thema's Financiële prikkels, Open-eind-regelingen, Beleidsvrijheid en Reautoriatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie, maar deze zijn niet voor een groep van concrete regelingen beantwoord. De vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 3.

2. Financiële prikkels

2.1. Doelmatigheid, doeltreffendheid, bestuurbaarheid, beheersbaarheid

Subsidies zijn per definitie financiële prikkels. Zij leiden tot prijsverlaging van de voorzieningen waaraan zij besteed moeten worden en daardoor - onder de veronderstelling van dalende vraagcurven - tot een groter gebruik van die voorzieningen. Bovendien gaat het soms om een zodanig omvangrijke bijdrage in de kostprijs van voorzieningen dat die voorzieningen in het geheel niet afgezet en geproduceerd zouden kunnen worden zonder subsidie. Dit laatste geldt met name voor de subsidies aan de instellingen in de kwartaire sector.

De overheid kan verschillende redenen hebben om over te gaan tot sturing van het allocatieproces door middel van subsidiëring maar deze heeft de werkgroep buiten beschouwing gelaten¹). In dit rapport wordt de vraag centraal gesteld welke vorm aan het subsidie-instrument moet worden gegeven opdat de beleidsdoeleinden op doelmatige en doeltreffende wijze worden bereikt en er een zo groot mogelijke bestuurbaarheid en beheersbaarheid van het gehele subsidieproces ontstaat. Onder doeltreffendheid (effectiviteit) heeft de werkgroep daarbij verstaan het zo goed mogelijk bereiken van de doelstellingen.

Onder doelmatigheid (efficiëntie) is verstaan het zoveel mogelijk beperken van de inzet van middelen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de realisering van de doelstellingen.

Onder beheersbaarheid en bestuurbaarheid is tenslotte verstaan het vermogen om doeleinden en middelen beide tijdig aan te passen aan andere omstandigheden en eisen.

De werkgroep heeft geconstateerd dat van vier aspecten van subsidieregelingen een financiële prikkel uitgaat die van invloed is op de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de uitgaven.

¹) Deze redenen, bijvoorbeeld het optreden van z.g. "externe effecten", behoren tot de standaardonderwerpen van de openbare-financiën-literatuur.

Dit zijn:

1. De subsidiegrondslag
2. De aanwezigheid van concurrentie onder de gesubsidieerde instellingen
3. Z.g. "externe prikkels"
4. De samenloop van subsidieregelingen.

De eerstgenoemde drie aspecten zullen aan de orde komen in de paragrafen 2.2. t/m 2.4.

Bij het laatstgenoemde aspect gaat het om twee modaliteiten:

- a. gezamenlijke subsidiëring;
hierbij worden bepaalde voorzieningen bekostigd op basis van verschillende subsidieregelingen (al dan niet afkomstig van hetzelfde overheidslichaam); dit doet zich onder meer voor bij zg. 'koppelsubsidies'¹⁾, bijvoorbeeld: orkesten, schoolbegeleiding;
- b. samenhangende subsidieregelingen;
hierbij worden verschillende facetten van een voorziening of voorzieningen die complementair voor elkaar zijn of elkaar kunnen vervangen gesubsidieerd (al dan niet door hetzelfde overheidslichaam), bijvoorbeeld: maaltijdvoorzieningen voor bejaarden versus gezinsverzorging.

Samenloop van subsidieregelingen leidt tot bijzondere problemen voor de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de uitgaven. Deze ontstaan doordat de tendens zich voordoet dat subsidiënten (eventueel: organen van eenzelfde overheidslichaam) de lasten op elkaar afwentelen. Deze problematiek is op deelterreinen het studie-objekt van een aantal commissies en werkgroepen. Mede gelet daarop als ook op de complexiteit van deze materie en de beschikbare tijd heeft de werkgroep deze problematiek buiten beschouwing gelaten.

In paragraaf 2.6. zal worden ingegaan op een onderwerp dat een rol speelt bij elk van de genoemde aspecten te weten de indirecte kosten verbonden aan subsidievoorwaarden.

¹⁾ Bij koppelsubsidies stelt een subsidiënt zijn bijdrage afhankelijk van de bijdrage van een of meer andere subsidiënten.

In paragraaf 2.7. zullen de aanbevelingen worden weergegeven die de werkgroep ter zake van dit thema heeft opgesteld.

Deze paragraaf zal worden afgesloten met een nadere plaatsbepaling, mede in het licht van het voorgaande, van de in de volgende hoofdstukken aan de orde komende thema's.

2.2. De subsidiegrondslag

In de bestuurspraktijk kunnen vijf grondvormen van subsidieregelingen worden aangetroffen.

De subsidie kan betrekking hebben op:

1. Een bepaald bedrag ineens
2. Een vast of genormeerd bedrag per prestatie/activiteit
3. Een procentuele bijdrage in de kosten of in bepaalde kostensoorten
4. Een procentuele aanvulling op de overige inkomsten
5. Dekking van een tekortsaldo (bijv. het exploitatietekort van de gesubsidieerde instelling of van een afzonderlijke voorziening).

De werkgroep heeft bij elk van deze grondvormen nagegaan welke positieve en negatieve prikkels daarvan uitgaan op de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de bestuurbaarheid en de beheersbaarheid van de uitgaven.

Deze effecten kunnen in het volgende schema worden samengevat.

Positieve en negatieve prikkels uitgaande van de subsidiegrondslag

	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Beheersbaarheid/ bestuurbaarheid
1. Bepaald bedrag ineens	+/-	+/-	+
2. Genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit	+	+	+/-
3. Procentuele bijdrage in de kosten	+/-	+/-	+/-
4. Procentuele aanvulling op de eigen inkomsten	+	+	+/-
5. Dekking van een tekortsaldo	-	-	+/-

A. Negatief werkende prikkels

Subsidiëring door middel van een bepaald bedrag ineens treft men aan bij experimenten, startsubsidies enz. Er kan sprake zijn van een negatief effect op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesubsidieerde instelling als met de subsidie wordt beoogd (vrijwel) alle kosten te dekken.

Aan de doeltreffendheid wordt in dat geval afbreuk gedaan doordat geen prikkel bestaat om andere inkomsten - die bepaald worden door de kwaliteit en hoeveelheid van de geproduceerde voorziening - te verwerven. Aan de doelmatigheid wordt afbreuk gedaan omdat de gesubsidieerde instelling doorgaans de kans groot zal achten dat de subsidie een volgende maal lager wordt vastgesteld indien het toegekende bedrag niet wordt opgemaakt.

Subsidiëring van de kosten (zonder nadere voorwaarden) kan plaats vinden doordat een bepaald percentage van alle kosten wordt vergoed of doordat een bepaald percentage van de kosten van een bepaalde soort worden vergoed. Voor wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesubsidieerde instelling geldt hierbij hetzelfde als bij subsidiëring door middel van een bepaald bedrag ineens: indien de kosten volledig worden vergoed (een subsidiepercentage van 100%), dan vervalt enerzijds de noodzaak van eigen inkomensverwerving (en de daaruit resulterende prikkel met betrekking tot kwaliteit en hoeveelheid van de voorziening) en ontstaat anderzijds de tendentie het toegekende bedrag in ieder geval op te maken.

Een extra nadelig effect op de doelmatigheid treedt bovendien op doordat de gefixeerde relatie tussen kosten en subsidie kostenmaximaliserend gedrag van de gesubsidieerde instelling in de hand werkt¹). Dit geldt nog sterker indien sprake is van een z.g. open-eind-regeling. Hierbij bestaat een juri-

¹) Dit treedt meestal ook enigszins op bij subsidiëring door middel van een bedrag ineens aangezien er daarbij meestal toch sprake is van een relatie met de kosten. Het effect is echter geringer omdat de relatie minder gefixeerd is.

dische verplichting voor de subsidiënt de subsidie ook te verstrekken indien deze het vooraf begrote bedrag overschrijdt. De tendens tot kostenmaximalisatie blijft dan zelfs bestaan nadat het begrote subsidiebedrag is uitgeput.

Een andere negatieve prikkel op de doelstreffendheid en doelmatigheid treedt op wanneer alleen een bepaalde kostensoort wordt vergoed. Er is dan een prikkel om alleen die voorzieningen te produceren waarvan de meeste kosten worden vergoed of om kostensoorten te ontzien die niet worden vergoed. Bijvoorbeeld: indien de loonkosten worden gesubsidieerd zal men niet snel tot een op grond van bedrijfseconomische overwegingen verantwoorde automatisering overgaan.

Het meest nadelig uit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesubsidieerde instelling is het subsidiëren van een tekortsaldo (zonder nadere voorwaarden).

Hierbij bestaat een negatief in plaats van een positief verband tussen de hoogte van de subsidie en de omvang van de eigen inkomsten van de gesubsidieerde instelling. Behalve de bij kostensubsidiëring vermelde negatieve effecten (kostenmaximalisatie, de tendens tot het opmaken van het eenmaal toegekende bedrag, afwezigheid van belang bij verwerving eigen inkomsten) is hierbij bovendien nog sprake van een negatieve sanctie op de verwerving van eigen inkomsten in de vorm van vermindering van de subsidie met alle gevolgen voor de kwaliteit en hoeveelheid van de verstrekte voorziening.

Tenslotte is met betrekking tot de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de subsidie-uitgaven het volgende van belang. Bij subsidiëring op basis van prestaties/ activiteiten is sprake van een goede bestuurbaarheid en beheersbaarheid indien de overheid zeggenschap heeft over het volume-element van de gesubsidieerde prestaties/activiteiten; wanneer echter sprake is van open-eind-regelingen is de bestuurbaarheid en beheersbaarheid niet verzekerd.

Bij open-eind-regelingen moet worden gedacht aan het geval dat aan gebruikers van de gesubsidieerde voorziening een in rechte afdwingbare aanspraak op de gesubsidieerde voorziening wordt gegeven. Dergelijke regelingen leiden enerzijds tot feitelijke dwang om begrotingen te aanvaarden (de verplichtingen ontstaan immers buiten het begrotingsproces om) en anderzijds tot overschrijdingen van begrotingen waartegen niet effectief kan worden opgetreden. Bij de subsidievormen 3 t/m 5 uit het schema op pag.7 is de bestuurbare en beheersbare van de uitgaven gering tenzij sprake is van een maximumgrens voor het totale subsidiebedrag (bijvoorbeeld via "budgettering" van de betrokken uitgaven).

B. Positief werkende prikkels

In een aantal gevallen kan subsidiëring door middel van een bedrag ineens of door een procentuele bijdrage in de kosten een goede prikkel voor doeltreffendheid en doelmatigheid bieden. Onder verwijzing naar hetgeen onder "negatieve prikkels" werd opgemerkt, kan worden geconstateerd dat een voorwaarde hierbij is dat de subsidie op zodanig niveau wordt bepaald dat de instelling gedwongen is nog andere inkomsten te verwerven. Behalve aan toepassing bij tijdelijke subsidiëring van experimenten en startsubsidies kan hierbij gedacht worden aan toepassing bij subsidiëring van instellingen die enig in hun soort zijn.

Positieve effecten op doeltreffendheid en doelmatigheid treden op bij subsidies die worden gegeven in de vorm van een vooraf genormeerd vast bedrag per eenheid prestatie of activiteit¹⁾. Van deze subsidievorm gaat voor de ontvanger in de eerste plaats een prikkel uit voor doelmatig gedrag. Immers de gesubsidieerde instelling moet zien rond te komen met het normbedrag per eenheid en indien hij er door opvoering van de doelmatigheid in slaagt om over te houden, dan is het overgehouden bedrag binnen bepaalde randvoorwaarden²⁾ ter vrije besteding. Daar waar deze subsidievorm mogelijk

1) In sommige gevallen kan deze subsidievorm ook toegepast worden op eenheden productiefactor (zie p. 11 onder "Wat normeren" en - meer uitgebreid - hoofdstuk 3).

2) In het algemeen zal de subsidieregeling dienen te bepalen dat dergelijke middelen moeten worden aangewend in het kader van het doel waarvoor de gesubsidieerde instelling in het leven is geroepen.

en wenselijk is, leidt dit in de tweede plaats tot doeltreffendheid. Immers bij subsidiëring op basis van prestaties of activiteiten is er een nieuwe relatie tussen de beleidsdoelstellingen en de wijze van subsidiëren. In de praktijk stuit men bij het normeren van de prestaties en activiteiten dikwijls op problemen. Daaraan dient thans enige aandacht te worden besteed.

a. Wat normeren

Het genormeerd vergoeden per eenheid van het eindprodukt waar de overheid belang in stelt ("prestaties") verdient de voorkeur maar is vanwege meetbaarheidsproblemen lang niet altijd mogelijk. In het volgende hoofdstuk zal hierop uitvoerig worden ingegaan. Naar de mening van de werkgroep zijn in dat geval eenheden van tussenliggende stadia van het productieproces die wel meetbaar zijn, een goede tweede optie. Men kan daarbij denken aan "activiteiten" of zelfs, indien er een vaste relatie bestaat tussen eindprodukten en bepaalde productiefactoren, eenheden produktiefactor. In het laatste geval dient er op gelet te worden dat geen ongewenste substitutie tussen de produktiefactoren plaats vindt (zie hetgeen hiervoor werd opgemerkt over subsidiëring van kostensoorten). In dit licht verdient het aanbeveling zoveel mogelijk substitueerbare produktiefactoren onder één norm te brengen.

Bovendien vereenvoudigt dit de uitvoering van de subsidieregeling. Gedetailleerd normeren vermindert de mogelijkheden voor doelmatigheidswinst en maakt de uitvoering van de subsidieregeling duurder.

Bij het bestaan van inkomsten uit andere bronnen dan de overheid ware er naar te streven ook deze inkomsten te normeren en aldus te voren in mindering te brengen op het normbedrag. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de gesubsidieerde instelling zich zal inspannen om tenminste het genormeerde bedrag aan eigen inkomsten te verwerven.

b. Hoe de normen te bepalen

De norm kan op diverse wijzen "technisch" worden vastgesteld zoals:

- Normering op basis van begrotingsvergelijking. Vergelijking met instellingen op andere terreinen of met buitenlandse gegevens kan daarbij verhelderend werken. Dit laatste is zeker nodig wanneer er maar één of enkele instellingen op het beleidsterrein voorkomen.

- Normering op basis van de meest efficiënt werkende instelling.

Hieraan kunnen evenwel bezwaren verbonden zijn. In de eerste plaats is het bepalen van de meest efficiënt werkende instelling een moeizaam en tijdrovend werk. In de tweede plaats kan deze methode ertoe leiden dat de kwaliteit van de voorziening wordt aangetast. Zeker waar er een grote verantwoordelijkheid is van de overheid moet deze methode met voorzichtigheid worden gehanteerd.

- Normering op basis van de mediaan of het gemiddelde.

Daarbij kan getracht worden de norm na een aantal jaren in de richting van de meest efficiënte instelling te verschuiven.

Naast deze min of meer technische methoden is het ook denkbaar dat de norm door middel van onderhandelingen wordt bepaald. Ook mengvormen zijn denkbaar. In het algemeen verdient het aanbeveling een nadruk op onderhandelingen te beperken tot de gevallen waarbij er slechts enkele gesubsidieerden zijn. Begrotingsvergelijking ten behoeve van de onderhandelingen wordt daarbij aanbevolen.

Bij de vaststelling van de norm dient er in ieder geval voor gewaakt te worden dat de norm niet zodanig ruim is dat een groot aantal instellingen uit het normbedrag extra voorzieningen kunnen realiseren. Na een aantal jaren kan daardoor een opwaartse druk op de kosten ontstaan omdat de betrokken extra voorzieningen inmiddels tot het normale voorzieningenpakket worden gerekend. Dit verschijnsel leidt er toe dat de druk zal toenemen om de normbedragen in positieve zin aan te passen¹). Normering kan er in enkele gevallen toe leiden dat gesubsidieerden die aan de genormeerde bijdrage tekort komen, niet langer een hoge kwaliteit kunnen garanderen. Er zal dus geaccepteerd moeten worden dat de kwaliteit (tijdelijk) achter blijft. Indien de achterstand in kwaliteit voortduurt, dient beëindiging van de subsidiëring te worden overwogen, tenzij de bijzondere omstandigheden van het geval aanleiding geven tot enige soepelheid. De werkgroep acht het niet op voorhand ongewenst dat op deze wijze enige selectie plaatsvindt. In de praktijk wordt bij subsidies met een groot aantal ontvangers de norm nogal eens gedifferentieerd naar soorten ontvangers. Bij grote verschillen tussen categorieën gesubsidieerden kan zo'n gedifferentieerde norm wenselijk zijn. Enige beperking dient hierbij wel in acht te worden genomen, aangezien anders soortgelijke problemen kunnen ontstaan als bij gedetailleerd normeren. Essentieel bij het werken met normen is dat - afgezien van vaste aanpassingsmechanismen zoals voor loon- en prijsontwikkelingen - het genormeerde bedrag per eenheid over meerdere jaren stabiel is. Het bevorderen van financieel verantwoordelijkheidsbesef en efficiënt gedrag wordt gefrusteerd indien jaarlijks de normen veranderen. Dat wil niet zeggen dat eenmaal vastgestelde normen absoluut onveranderbaar zijn. Denkbaar is dat de norm na verloop van tijd verschoven wordt in de richting van de meest doelmatig werkende instelling, dat trendmatige doelmatigheidsverbeteringen optreden, dan wel dat evaluatie-onderzoek uitwijst dat de normen moeten worden aangepast. Laatstgenoemde evaluatieonderzoeken zijn van groot belang om de kwaliteit van de normen te onderzoeken. Hieraan zal in hoofdstuk 7 nadere aandacht worden besteed.

c. Welke eisen te stellen m.b.t. overschotten en tekorten

Het werken met normen brengt met zich mee dat er tekorten en overschotten kunnen ontstaan. Een doelmatig werkende gesubsidieerde instelling zal overhouden; het omgekeerde komt ook voor. De prikkel werkt alleen maar indien overschotten niet worden teruggevorderd en tekorten niet worden aangezuiverd:

- wanneer een gesubsidieerde geld overhoudt dan is dat in principe voor de betreffende instelling beschikking ter vrije besteding of reservering. Wel zullen overschotten moeten worden gemeld aan de subsidiënt, bijvoorbeeld door middel van verplichte inzending van begroting en rekening. Voorkomen moet worden dat besteding van incidentele overschotten leidt tot structurele uitgavenverhogingen.

¹) Meer hierover in par. 3.3.

- wanneer er bij een gesubsidieerde tekorten ontstaan zal de overheid zich terughoudend op moeten stellen.

Bij normering geldt: "wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten". De instelling zal zelf de tekorten moeten wegwerken.

De ontwikkeling van overschotten en tekorten over een aantal jaren kan de overheid aanleiding geven de subsidiënormen aan te passen. Hier is een parallel te trekken met de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en in het bijzonder met de uitkeringen uit het Gemeentefonds. De gemeenten krijgen jaarlijks op basis van objectieve normen een uitkering uit dit fonds. Gemeenten hebben - binnen de grenzen van het financieel toezicht van de provincie - de mogelijkheid om te reserveren. Eventuele overschotten of tekorten die in enig jaar ontstaan kunnen worden verrekend met de reserves. De ontwikkeling van de reserves bij bepaalde categorieën van gemeenten kan het Rijk aanleiding geven de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds te wijzigen (vgl. de functie van het onder b. genoemde evaluatieonderzoek).

Positieve effecten op doelmatigheid en doeltreffendheid gaan ook uit van subsidies die een procentuele aanvulling vormen op de eigen inkomsten. Deze subsidiegrondslag vormt de tegenhanger van de dekking van een tekortsaldo waarbij er een negatieve samenhang is tussen de eigen inkomsten en de subsidie. Bij subsidies die een procentuele aanvulling op de eigen inkomsten vormen, neemt het subsidiebedrag toe naarmate de gesubsidieerde instelling meer eigen inkomsten vergaart. De prikkel die daarvan uitgaat op de kwaliteit en omvang van de voorziening en op de kosten per eenheid van de voorziening is evident. Een dergelijke subsidievorm wordt bijvoorbeeld toegepast voor de politiek-wetenschappelijke instituten. Het verdient de aandacht dat uit een oogpunt van continuïteit van de voorziening risico's aan deze subsidievorm verbonden kunnen zijn. Bij teruglopende eigen inkomsten en daarmee vermindering van subsidie kan de gesubsidieerde instelling in een neerwaartse inkomstenspiraal terecht komen. Dit kan een voor de overheid onacceptabele aantasting van de voorziening tot gevolg hebben.

Wat er te zeggen valt over de positieve effecten die van de verschillende subsidievormen uitgaan op de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de subsidie-uitgaven, vloeit voort uit hetgeen op pag.9 en 10 werd opgemerkt over de negatieve effecten.

2.3. Toepassing concurrentieprincipe

Een tweede aspect van subsidieregelingen dat van belang is voor de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de betrokken uitgaven, betreft de toepassing van het concurrentieprincipe.

Op gebieden waar veel aanbieders van voorzieningen zijn aan te treffen is toepassing van het concurrentieprincipe mogelijk. Daarbij kunnen twee modaliteiten worden onderscheiden:

- a. De overheid kondigt aan een bepaalde voorziening te willen realiseren. Onder bekendmaking van de voorwaarden waaraan de voorziening moet voldoen wordt aan belangstellenden de mogelijkheid geboden in te schrijven. Uit de inschrijvingen kiest de overheid degene met de beste verhouding prijs/kwaliteit. De methode wordt buiten de subsidiesfeer onder meer toegepast bij de aanbesteding van overheidswerken.
- b. De overheid geeft - op basis van een politiek oordeel - aan welk bedrag zij beschikbaar stelt voor een bepaalde voorziening. Door middel van inschrijving kunnen belangstellenden aangeven wat zij voor dat bedrag "te bieden" hebben. Daaruit wordt een keus gemaakt.

De werkgroep merkt hierbij op dat deze mogelijkheden in de praktijk slechts beperkt toepassing kunnen vinden.

Op veel beleidsterreinen is het aantal aanbieders gering. Bedacht moet worden dat bij voorzieningen waar slechts weinig inschrijvingen verwacht mogen worden, de prikkel zich tegen zichzelf kan keren. Wanneer er voldoende aanbieders zijn kan het bevorderen van concurrentie positief uitwerken op doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesubsidieerde voorziening. Ook de bestuurbaarheid en beheersbaarheid is per definitie gewaarborgd.

Met inachtneming van de voorwaarde van voldoende aanbieders ziet de werkgroep toepassingsmogelijkheden. Wat betreft variant a. denkt zij hierbij aan concrete goederen en diensten als voorlichtingscampagnes en voorlichting over bepaalde voorzieningen. Het is de werkgroep bekend dat in het kader van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering gewerkt wordt aan concrete voorstellen op dit punt.

Variant b. zou op ruimere schaal toegepast kunnen bij incidentele manifestaties.

2.4. Externe prikkels

Behalve van de prikkel die is ingebouwd in de subsidiegrondslag en aan toepassing van het concurrentieprincipe, kan men terzake van het thema financiële prikkels denken aan een prikkel in de vorm van een extra toekenning indien een bepaald resultaat wordt bereikt¹). Het gaat hier dus om een toekenning die hoger is dan de kosten die verbonden zijn aan de additionele inspanning die wordt vereist om het verlangde resultaat te bereiken. De grondgedachte van deze prikkel is dat door middel van een relatief geringe extra uitgave (die vorm geeft aan de prikkel) een relatief grote doelmatigheidswinst of extra bijdrage aan de doeltreffendheid kan worden verkregen.

Hieronder wordt kort ingegaan op een viertal varianten voor externe prikkels. Aan het slot van de paragraaf wordt een conclusie geformuleerd.

1. Beloning op basis van kwantiteit

Al naar gelang de wensen van de subsidiënt zijn er twee mogelijkheden.

- Een toeslag als een subsidie-ontvanger meer dan een tevoren bepaald aantal eenheden produceert. Het totstandbrengen van een hoge productie kan een doelstelling van het beleid zijn. Aan een dergelijke stimulans zijn echter risico's verbonden voor de bestuurbaarheid en beheersbaarheid.

1) In principe zijn ook negatieve externe prikkels mogelijk in de vorm van "bestrafing" van een ongewenst resultaat.

- Een premie als de gesubsidieerde zijn productie tot een tevoren bepaald aantal beperkt.

Het beperken van de productie is - zeker in deze tijd - denkbaar als beleidsdoel. Een additionele prikkel acht de werkgroep evenwel geen goed middel ter bereiking daarvan. Het in de subsidievoorwaarden limiteren van de productie ligt meer in de rede.

2. Beloning op basis van prijs of kosten

Indien een instelling kans ziet om zonder aantasting van de kwaliteit de totale kosten dan wel de gemiddelde prijs te verlagen wordt zij daarvoor extra (dat wil zeggen door een bijdrage die uitgaat boven de bereikte besparingen) beloond. Naar de mening van de werkgroep is het uitloven van dergelijke beloningen zinloos. Het is een illusie te verwachten dat de instellingen vrijwillig doelmatigheidsverbeteringen zullen aanmelden indien zij daarvan slechts een deel zelf mogen behouden.

3. Beloning op basis van kwaliteit

Verbetering van de kwaliteit bij gelijkblijvende kosten zou beloond kunnen worden met een premie.

Probleem bij deze prikkel is dat kwaliteitsmeting moeilijk is, zeker waar het erom gaat te bepalen dat de kwaliteit een gemiddeld niveau overstijgt. De discussie die hierover mogelijk is leidt er bij toepassing van de stimulans waarschijnlijk toe dat:

- de premie met enige willekeur wordt toegedeeld, dan wel
- vrijwel elke gesubsidieerde de premie krijgt.

Toepassing van deze prikkel raadt de werkgroep dan ook af, temeer gezien de hoge indirecte kosten die eraan zijn verbonden.

4. Beloning op basis van eigen inkomsten

Het verwerven van veel inkomsten anders dan van de overheid zou kunnen worden beloond met een bepaalde premie of het vergaren van te weinig eigen inkomsten zou kunnen worden bestraft.¹⁾

Laatstbedoelde straf kan door cumulatie van inkomstenverlies tot een negatieve spiraal leiden met als gevolg een ongewenst en onnodige aantasting van de kwaliteit.

Door de beperkte tijd die de werkgroep ter beschikking stond, heeft zij geen diepgaand onderzoek kunnen verrichten naar de positief werkende externe prikkels.

Een eerste verkenning van dit onderwerp geeft de werkgroep desalniettemin aanleiding om te wijzen op de zeer beperkte toepassingsmogelijkheden van deze stimulans. Van de vier besproken varianten ziet de werkgroep alleen voor de beloning op basis van eigen inkomsten beperkte toepassingsmogelijkheden. Voor het bevorderen van de verwerving van eigen inkomsten zijn er evenwel ook andere - eenvoudiger en meer beheersbare - mogelijkheden, zoals verlegging van de subsidiegrondslag. In het voorgaande is daaraan aandacht besteed.

2.5. Indirecte kosten

Een punt dat de aandacht verdient bij iedere vorm van toepassing van financiële prikkels in subsidieregelingen is dat van de indirecte kosten. Daaronder worden verstaan de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de subsidieregeling zowel door de

¹⁾ Dit is alleen een externe prikkel indien sprake is van een andere subsidiegrondslag dan de 'procentuele aanvulling op de eigen inkomsten'.

subsidiënt als door de gesubsidieerde instelling. Hoge indirecte kosten kunnen voordelen terzake van doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid of beheersbaarheid te niet doen.

Met betrekking tot dit punt kan over de financiële prikkels die in het voorgaande de revue hebben gepasseerd het volgende worden opgemerkt.

Voor wat betreft de financiële prikkels ingebouwd in de subsidiegrondslag heeft het alternatief "een bepaald bedrag ineens" de laagste indirecte kosten.

De indirecte kosten van de "genormeerde bijdrage per prestatie/-activiteit" als subsidiegrondslag zijn relatief enigszins hoger. Het gaat hierbij om het verstrekken en controleren van informatie over de relevante grootheden inzake prestaties, activiteiten of productiefactoren.

Het meest gecompliceerd zijn de alternatieven waarbij inzicht moet worden gegeven in de kosten en opbrengsten van de gesubsidieerde voorzieningen. Daarbij geldt dat de kosten doorgaans ingewikkelder zijn opgebouwd dan de opbrengsten zodat het alternatief "procentuele aanvulling op de eigen inkomsten", dat alleen een informatiestroom over de opbrengsten nodig maakt, minder indirecte kosten met zich mee brengt dan de alternatieven "procentuele bijdrage in de kosten" en "dekking van een tekortsaldo".

Ten aanzien van toepassing van het concurrentieprincipe kan worden geconstateerd dat dit doorgaans aanzienlijke indirecte kosten met zich mee brengt die zullen moeten worden afgewogen tegen de te verwachten voordelen terzake van doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid.

Toepassing van externe prikkels brengt vooral hoge indirecte kosten met zich mee, indien daarvoor afzonderlijke informatiestromen moeten worden georganiseerd. Veelal zal dit echter niet nodig zijn omdat de relevante informatie toch reeds wordt verschaft in verband met de toegepaste subsidiegrondslag.

2.6. Aanbevelingen

1. In het licht van de weergegeven overwegingen en constatering-
ingen, is de werkgroep van oordeel dat bevordering van de
doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en
beheersbaarheid van subsidies in de eerste plaats zal moeten
geschieden door het elimineren of mitigeren van negatief
werkende prikkels en in de tweede plaats door het introduceren
en versterken van positief werkende prikkels.
2. Met betrekking tot de subsidiegrondslag doet de werkgroep de
volgende aanbevelingen.

Subsidiegrondslag

Aanbeveling

- | | |
|---|---|
| 1. Bepaald bedrag ineens
(zonder relatie met de
kosten) | <ul style="list-style-type: none"> - Bedrag zodanig bepalen dat
druk ontstaat om andere
inkomsten te verwerven. - Subsidie in de tijd limiteren. |
| 2. Genormeerde bijdrage per
prestatie/activiteit | <ul style="list-style-type: none"> - Norm zo mogelijk
toepassen op prestatie;
indien dit niet mogelijk is
op activiteit of eenheden
produktiefactor; in het
laatste geval norm zo "breed"
mogelijk opzetten zodat de
produktietechniek niet
beïnvloed wordt. - Overschotten niet terugnemen;
tekorten niet compenseren. - Normen regelmatig evalueren. |
| 3. Procentuele bijdrage
in de kosten | <ul style="list-style-type: none"> - Zo "breed" mogelijk
kosten-begrip hanteren
zodat produktietechniek niet
beïnvloed wordt. |

4. Proportionele aanvulling op de eigen inkomsten - Is dikwijls een goed alternatief wanneer genormeerde bijdrage per prestatie/-activiteit niet mogelijk is wegens meetbaarheidproblemen, maar de gesubsidieerde voorzieningen wel inkomsten opleveren.
5. Dekking van een tekortsaldo - Zo mogelijk vermijden.
- Indien onvermijdelijk, toelaten dat een deel van de zelfverworven inkomsten mogen worden behouden of deze inkomsten normeren en aldus in aanmerking nemen bij de bepaling van de subsidie.
- Plicht tot heffing eigen bijdrage van gebruikers formeel vastleggen.
3. Subsidievorm 2 in combinatie met beheersing van het volume-element (door vaststelling van het maximum aantal gesubsidieerde eenheden) is naar de mening van de werkgroep een verantwoorde vorm van budgettering en wenselijk vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid. Bij de subsidievormen 3 t/m 5 beveelt de werkgroep aan maximumgrenzen te stellen aan het totale subsidiebedrag (eventueel door "budgettering" van de betrokken subsidies).
4. Met betrekking tot de toepassing van het concurrentieprincipe ziet de werkgroep enige mogelijkheden.
5. Met betrekking tot de toepassing van positieve externe prikkel bestaan nog vele theoretische en praktische vragen. De werkgroep ziet vooralsnog weinig toepassingsmogelijkheden.

2.7. Relaties met de andere thema's

Uit het voorgaande is naar voren gekomen dat financiële prikkels een centraal thema vormen bij het onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidie-uitgaven. De plaats van de overige door de werkgroep bestudeerde thema's kan thans als volgt nader worden bepaald.

Het thema Subsidiëring op basis van prestaties (hoofdstuk 3) handelt over de problemen die zich kunnen voordoen bij subsidies die worden verleend op de grondslag van een genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit. Zoals gebleken is, heeft deze subsidievorm vele voordelen, maar de toepassing stuit vaak op moeilijkheden vanwege de afwezigheid van een geschikte prestatie-indicator.

Het thema Open-eind-regelingen (hoofdstuk 4) betreft de onbeheersbaarheid van subsidies waarbij geen maximumgrens besloten ligt in de subsidiegrondslag en waarbij ook niet, los van de subsidiegrondslag, een maximumgrens in de subsidieregeling is opgenomen. Dergelijke vormen van subsidiëring komen veel voor en behoeven uit budgettair oogpunt speciale aandacht.

Het thema Indicatiestelsels (hoofdstuk 5) handelt over de mogelijkheden om de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidie-uitgaven te verbeteren door (meer stringente) beperkingen te stellen aan het gebruik van de gesubsidieerde voorzieningen, al dan niet in combinatie met de invoering van een maximumgrens buiten de subsidie-grondslag om (bijvoorbeeld door 'budgettering').

Het thema Beleidsvrijheid (hoofdstuk 6) handelt over de verhouding tussen het gezag dat de subsidieregeling vaststelt en doorgaans ook de verantwoordelijkheid draagt voor de begroting van de

subsidie-uitgaven en het bestuursorgaan van de Rijks- of lagere overheid dat de subsidieregeling in concrete gevallen toepast en de problemen terzake van de bestuurbaarheid en beheersbaarheid die uit deze verhouding voortvloeien. Ook de positie van de rechter, die over de toepassing van subsidieregelingen moet oordelen, komt hierbij aan de orde.

Het thema "Reautorisation van subsidieregelingen op basis van evaluatie" (hoofdstuk 7) handelt tenslotte over de mogelijkheid om de werking van subsidieregelingen meer frequent te evalueren dan thans het geval is door in deze regelingen of de wetgeving waarop zij berusten bepalingen op te nemen krachtens welke de subsidieregelingen automatisch op een bepaald tijdstip aflopen, waarna, op basis van een evaluatie, wijziging of continuering kan plaatsvinden.

3. Subsidiëring op basis van prestaties

3.1. Inleiding

Artikel 4 lid 4 van de Comptabiliteitswet 1976 bepaalt dat bij de begrotingshoofdstukken een bijlage dient te worden gevoegd omtrent de "prestaties die het resultaat zijn van de activiteiten waarop de uitgaven betrekking hebben en omtrent de met die prestaties verband houdende middelen". Deze bepaling is, volgens de Memorie van Toelichting gericht op het "zichtbaar maken van de eindprodukten: (fysieke) prestaties"...., "de kosten die daarvoor nodig zijn".... "alsmede de relatie tussen prestaties en kosten". Voorts wordt vermeld: "Vergelijking van prestaties en kosten is van belang voor beoordeling van de efficiency".

Het beginsel van de prestatiebegroting en de functie daarvan met betrekking tot de beoordeling van de doelmatigheid is dus aanvaard en staat niet ter discussie.

Wel ter discussie staat het tempo, de mate en de vorm waarin de prestatiebegrotingsgedachte in praktijk dient te worden gebracht en een systematische rol dient te spelen in het beleid en het begrotingsproces.

Recente literatuur - dus geruime tijd na inwerking treden van de Comptabiliteitswet - houdt nog altijd een pleidooi voor de prestatiebegrotingsgedachte: "Outputinformatie is een noodzakelijk voorwaarde voor een betere beheersing van de publieke sector" (van der Kar, Beheersen en begroten, Rotterdam, 1981, NEI-publicatie no. 8 blz. 102), "Het is van belang met kracht aan verdere toepassing van de prestatiebegroting te werken" (Hamer/Postma, De overheid en het marktmechanisme, MAB 1983 p...). Pleidooien als deze en tekenen vanuit de Rijksdienst duiden aan dat met de toepassing van de prestatiebegrotingsgedachte met name als beheers- en beleidsinstrument in het begrotingsproces betrekkelijk weinig voortgang is gemaakt. Er zijn geen tekenen, die er op wijzen

dat bij voortzetting van het vrijblijvende¹⁾ informatieve overredingsmodel nog veel voortgang gemaakt kan worden.

Dit hoofdstuk heeft tot doel een beeld te schetsen van de technische moeilijkheden die zich voordoen bij de toepassing van de prestatiebegroting (par. 3.2.). Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de gesubsidieerde sector, waar de prestatiegedachte in bepaalde opzichten gemakkelijker toepasbaar lijkt dan in de overheid in enge zin (par. 3.3.). Voorts zal worden gewezen op enkele risico's die zich voordoen bij subsidiering op basis van prestaties (par. 3.4.). Het hoofdstuk zal worden afgesloten met aanbevelingen (par. 3.5.).

3.2. De prestatiebegroting

In de Handleiding prestatiebegroting (bijlage bij de brief van de minister van Financiën aan de Ministers en Staatssecretarissen d.d. 25 februari 1982) wordt de prestatiebegroting omschreven als: "elke voor een bepaalde periode opgestelde raming van de productie, voorzover deze voortvloeit uit met begrotingsgelden gefinancierde activiteiten, van de daarvoor te maken kosten, alsmede van de daarmee verband houdende middelen".

Van der Kar doelt op hetzelfde begrip wanneer bij "outputbudgettering" definieert als: "begrotingsvormen waarin de geraamde overheidsuitgaven zijn toegerekend aan de tot stand te

¹⁾ Van der Kar doelt hiermee op een situatie waarbij louter informatie verkregen wordt over de "output" die met de "input" van een zekere hoeveelheid middelen bereikt wordt, zonder dat daarbij sprake is van een situatie die voorgesteld kan worden als een tweezijdig contract tussen middelenverschaffer en een verzelfstandigde budgethouder (van der Kar 1981). Vergelijk ook Heroverwegingsrapport Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid.

brengen prestaties (de output), welke al dan niet kunnen zijn gespecificeerd naar kwaliteit of naar te realiseren beleidsdoelstellingen" (van der Kar 1981).

In deze en andere definities is het van belang dat het bij een prestatie(begrotings)-systeem gaat om meting van (ten minste) twee punten: een punt aan het begin van het productieproces ("input") en een punt aan het eind van het productieproces ("output"). De verhouding tussen beide is een maat voor de bedrijfseconomische doelmatigheid van het tussenliggende productieproces. B.v. een eenheid "output" in de vorm van een leerling bij het onderwijs kost f x.

Om behalve de bedrijfseconomische doelmatigheidsmaatstaf ook een maatstaf te verkrijgen voor de doelmatigheid in relatie tot de beleidsdoelstellingen, dat wil zeggen een maatstaf voor de kosten om deze doelstellingen te bereiken, kan daarnaast een andere meeteenheid worden gekozen. B.v. een eenheid "output" in de vorm van een geslaagde leerling kost f y. In het hoger onderwijs is het met behulp van deze doelmatigheidsmaatstaf mogelijk gebleken vermijdbare "uitval" van het onderwijsproces buiten de kostenvergoeding te houden.

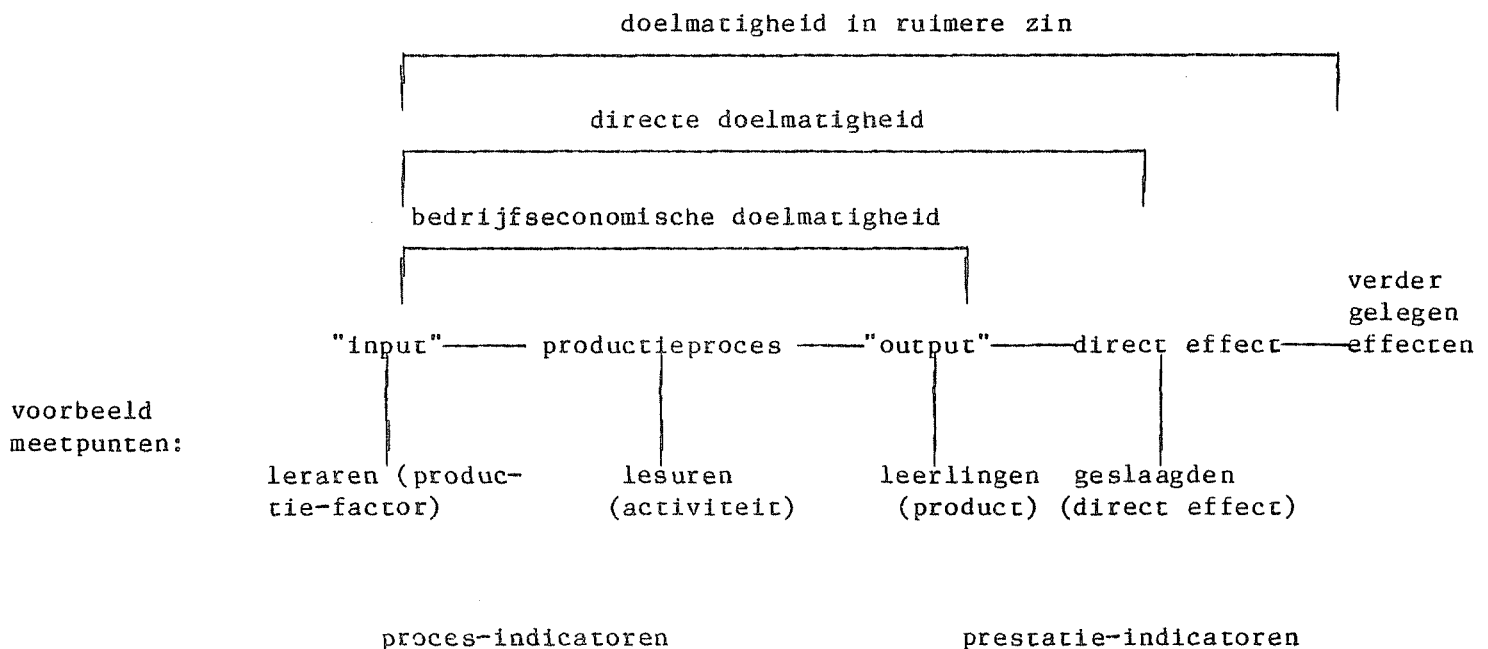
Het gaat bij deze doelmatigheidsmeting om het directe effect van de activiteit. De meting ervan vindt bij het eind van het productieproces plaats. De vraag welk effect de activiteit heeft op hoger en verder gelegen beleidsdoelstellingen kan niet door het prestatiebegrotingssysteem beantwoord worden. Het antwoord op de vraag welk (relatief) effect hoger onderwijs bijvoorbeeld heeft op de nationale productiviteit (z.g. "human capital" benadering) kan alleen via een modelbenadering worden geleverd.

Bedrijfseconomische en van beleidsdoelstellingen afgeleide doelmatigheidsgegevens hebben elk een eigen betekenis. Het is gewenst beide te verzamelen (van der Kar 1981 p. 101). Het is juist de combinatie van diverse kostencriteria die het succes van een prestatiefinancieringssysteem bepalen (Eyzenga, De beheersbaarheid van het gedrag van non-profit organisaties, Beleid en maatschappij

1980 p. 203). Wanneer het productieproces geen duidelijk (fysiek) produkt oplevert dan vervaagt dikwijls het onderscheid tussen productiefactor, activiteit en produkt. Waardering van prestaties vindt dan plaats op basis van z.g. procesindicatoren die aan het productieproces worden ontleend en daarmee samenhangen. Ter bepaling van de gedachten kan men hier denken aan cursistendagdelen als indicator bij het internaatsvormingswerk. Deze tijdseenhedenmeting kan verfijnd worden en daardoor beter bruikbaar worden als beheersingsinstrument, door normering en koppeling van tijdseenheden aan de inhoud van een gewenst activiteitenprogramma. Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden in de financiering van het hoger onderwijs. De normering is hier ondermeer gebaseerd op het gewenste studieprogramma van de tweefasenopleiding en gedifferentieerd naar verschillende studenten/wetenschappelijke-ambtenaren-ratio's afhankelijk van de aard van de faculteit.

Het voorgaande kan schematisch als volgt worden voorgesteld.

Maatstaven voor de waardering van prestaties



Bij de traditionele wijze van begroten op basis van kosten wordt de nadruk gelegd op de financieel-economische toetsing. Een begrotingsontwerp wordt beoordeeld per uitgave of uitgavencategorie. Een meer globale toetsing vindt plaats ten aanzien van de te leveren prestaties van het werk i.c. van de output. Dit is een - soms eenmalige - confrontatie van de abstract geformuleerde programma-doelstelling aan de al even of nog abstracter geformuleerde doelstellingen van het regeringsbeleid.

Bij budgettering op basis van prestaties of activiteiten wordt het product als grondslag van de toedeling van gelden gekozen. Financiering op basis van prestaties dwingt tot explicitering zowel van doeleinden als van middelen.

De informatie die bij de prestatiebegroting beschikbaar komt is in principe kostprijsinformatie. Een budgetteringssysteem op basis van kostprijsinformatie stelt in staat tot betere procesbeheersing door:

- grotere explicitering en objectivering van het beleid
- betere bewaking tijdens de begrotingsuitvoering (i.p.v. formele controle achteraf)
- betere begrotingsvoorbereiding: het wordt mogelijk vanuit de gewenste prestaties - via normen - tot begrotingsopstelling te komen. Op deze wijze worden b.v. de uitgaven voor het lager onderwijs begroot uitgaande van de verwachte leerlingenaantallen.
- betere bedrijfsvergelijkingen. Deze mogelijkheid is van bijzonder belang om in de gesubsidieerde sector tot verantwoorde subsidienormen te komen. Ook zijn kostprijzen op basis van bedrijfsvergelijkingen van belang om tot verantwoorde beslissingen te komen met betrekking tot uitbesteden, van leverancier veranderen, of geheel privatiseren.
- betere vergelijkingen in de tijd b.v. door middel van voor- en nacalculatie om tot een betere kostenbeersing te komen.
- doorrekenen van beslissingsvariabelen, zoals klassegrootte, stichtingsnormen bij het onderwijs.
- interne doorbelasting
- betere onderbouwing van tarieven (profijtbeginsel).

Een technisch probleem dat zich bij toepassing van de prestatiebegroting voordoet is het vinden van een geschikte prestatie-indicator. De ideale prestatie-indicator blijkt een schaap met vele poten te zijn. Van der Kar (1981) noemt daar elf criteria voor. Deze overlappen elkaar gedeeltelijk zodat ze tot een kleiner aantal aantal kunnen worden teruggebracht (Handleiding prestatiebegroting, Advies Contactgroep p. 8).

De prestatie-indicator moet:

- a. goed waarneembaar zijn. Als het product zelf niet goed waarneembaar is dan grijpt men dikwijls terug op indicatoren die samenhangen met het productieproces (procesindicatoren).
- b. homogeen zijn. Deze in de literatuur veel genoemde eis kan waarschijnlijk verklaard worden uit de eerder vermelde historie van de prestatiebegrotingsgedachte, waarin de afwegingsfunctie van de prestatiebegroting voorop stond. In die optiek is de homogeniteitseis gewenst. Een te grote verscheidenheid van prestaties die tegenover een begrotingsbedrag gesteld worden zou weinig inzicht geven. Met betrekking tot de beheersfunctie van de prestatiebegroting is heterogeniteit van prestaties echter geen wezenlijke belemmering. Heterogene producten kunnen ten behoeve van de kostprijsbepaling veelal teruggebracht worden tot een beperkt aantal homogene deelprocessen. Ook het nieuwe financieringsstelsel voor het hoger onderwijs werkt op deze wijze door faculteitsgewijs homogene groepen te definiëren, elk met eigen financieringsnormen. Ook kan gedacht worden aan omrekeningsfactoren. De subsidieregeling beroepskeuzevoorlichting brengt op deze wijze zes typen onderzoek terug tot één standaardtype. Dergelijke normen behoren een goede relatie te hebben met de kosten (-verschillen). Dat is in de praktijk niet altijd het geval.
- c. aansluiten bij de prikkels die het gedrag van de budgethouder behoren te bepalen (zie vorige hoofdstuk)
- d. beïnvloedbaar zijn door de budgethouder. Kostenelementen die dat niet zijn, behoren niet aan de verantwoordelijkheid van de budgethouder toegerekend te worden.
- e. voldoende meetbaar, althans classificeerbaar zijn.

Waarschijnlijk het meest weerbarstige criterium, maar niet bij voorbaat onoplosbaar. Ten aanzien van de als moeilijk meetbaar

of classificeerbaar bekend staande onderzoeksactiviteiten, bijvoorbeeld, ziet de Minister van Onderwijs en Wetenschappen kans tot kwaliteitsbeoordeling te komen, waaraan hij financiële gevolgen verbindt¹⁾). Classificatiesystemen met betrekking tot kwaliteit kunnen werken met puntenstelsels ten aanzien van bepaalde aspecten op grond waarvan intersubjectieve consensusvorming mogelijk blijkt. In de praktijk blijkt dat dergelijke methoden kunnen leiden tot vrijwel gelijklopende beoordeling door verschillende beoordelaars. Het EEG-kwaliteitsnormenstelsel voor landbouwproducten, waaruit voor betrokkenen grote financiële konsekwenties in verband met toe te kennen subsidies of op te leggen heffingen voortvloeien, werkt onder meer op deze wijze.

3.3. Financiering op basis van prestaties in de gesubsidieerde sector

Ook ten aanzien van gesubsidieerde activiteiten is het van belang de relatie tussen kosten en prestaties in beeld te brengen en vervolgens daarop het bekostigingssysteem te baseren.

In de literatuur wordt echter niet of nauwelijks ingegaan op kenmerkende verschillen tussen gesubsidieerde instellingen en overheidsdiensten die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden tot invoering van de prestatie-begrotingsgedachte in de gesubsidieerde sector. Toch kunnen deze verschillen in waarschijnlijk een groot aantal gevallen van essentiële betekenis zijn.

Het budgethouderschap is alleen denkbaar voor die naar kostenplaats verbijzonderde kosten, die de budgethouder zelf kan beïnvloeden. Binnen de organisatie van de Rijksdienst is het hoofd van de dienst sterk gebonden aan wat centrale afdelingen beslissen c.q. aan regels stellen. Invoering van het budgethouderschap in de Rijksdienst zou een ingrijpende interne reorganisatie vergen.

Hiervoor zij verwezen naar het heroverwegingsrapport Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid.

¹⁾ Zie Nota Contractonderzoek Nederlandse Universiteiten en Hogescholen, waarin duidelijk wordt gemaakt dat ook onderzoek een op de markt verhandelbaar product kan zijn.

Het budgethouderschap van de gesubsidieerde instelling is per definitie aanwezig. Het stellen van subsidievoorwaarden behoeft daarmee niet strijdig te zijn. Het zelfstandige budgethouderschap van de gesubsidieerde instelling maakt het met betrekking tot de gesubsidieerde sector gemakkelijker mogelijk dan in het algemeen voor de Rijksdienst het geval is over te gaan op daadwerkelijke financiering op basis van geleverde prestaties.

Een aantal voorzieningen in de gesubsidieerde sector worden in min of meer overeenkomstige vorm ook geproduceerd in de niet gesubsidieerde marktsector. In andere gevallen kan het product verschillend zijn, maar het productieproces punten van overeenkomst vertonen. Het onderscheidende kenmerk tussen "non-profit" en "profit" sector is in deze gevallen niet gelegen in wezenlijke verschillen van productietechnische aard, maar in de wijze van bekostiging. Deze constatering levert enkele interessante aanwijzingen op. In het algemeen kan in deze gevallen als gedragslijn gevolgd worden:

- neem als subsidiedrager de kostendrager die de "profit-sector" gebruikt, i.c. de eenheid produkt die op de markt wordt aangeboden. Dat levert bovendien vergelijkingsmogelijkheden op.
- probeer te leren van het in de "profit-sector" gehanteerde administratie- en kostenbewakingssysteem. Waarschijnlijk is dat het beste.

De verlegging van de subsidiebasis van een "input"-gerelateerde naar een "output"-gerelateerde grondslag kan nog een specifiek probleem opleveren, namelijk met betrekking tot het onderworpen zijn aan omzetbelasting (O.B.). Het meer expliciet maken van de doelstellingen van de subsidieregeling kan er toe leiden, dat nu ook voor de fiscus duidelijker zichtbaar wordt dat de gesubsidieerde voorzieningen onder de O.B. zouden moeten vallen. Dit kan ertoe leiden dat de gesubsidieerde prestatie/activiteit in bepaalde gevallen aan O.B. wordt onderworpen waar dat voorheen niet het geval was.

Naast de technische problemen rond de prestatie-indicatoren en de omzetbelasting verdient bij de toepassing van de prestatiefinanciering in de gesubsidieerde sector het aspect van de bestuurbaarheid en beheersbaarheid de aandacht. Subsidiëring op basis van prestaties of activiteiten is wenselijk indien het volume-element (het aantal

gesubsidieerde eenheden) door de overheid kan worden beneerst. Is daarentegen sprake van een open-eind-regeling (waarbij een aanspraak op de gesubsidieerde voorziening tot gelding kan worden gebracht) dan zal in het licht van overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid een keuze gemaakt moeten worden tussen de verschillende mogelijkheden met betrekking tot de subsidiegrondslag.

Uit het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat effectuering van de prestatiegerelateerde bekostiging in de gesubsidieerde sector betere kansen heeft dan in het algemeen binnen de rijksdienst. Gezien de geconstateerde verschillen ligt een eigen aanpak en strategie voor beide sectoren voor de hand.

De prestatiegerelateerde financieringsgedachte kan nu in verband met zijn toepassing op de gesubsidieerde sector kort geformuleerd worden als een bekostigingssysteem waarbij de overheid zich onder het stellen van nadere voorwaarden jegens de producent ten behoeve van derden, bereid verklaart een aantal eenheden prestatie te bekostigen van een bepaalde kwaliteit tegen een overeengekomen prijs op basis van een afgesproken kostprijs per eenheid.

Deze definitie heeft betrekking op gesubsidieerde instellingen. Van toepassing van de prestatiesubsidiëringsgedachte zou men ook kunnen spreken indien de uiteindelijke gebruiker rechtstreeks per gebruikseenheid wordt gesubsidieerd terwijl de gebruiker zelf rechtstreeks aan de leverancier de kost- c.q. marktprijs betaalt. Uit een oogpunt van beheersbaarheid zitten aan deze subsidievorm een aantal eigen kenmerken vast. Deze variant blijft hier verder onbesproken.

Ten aanzien van een aantal delen van de gesubsidieerde sector kunnen generieke uitspraken worden gedaan met betrekking tot hun vermoedelijke geschiktheid voor toepassing van subsidiëring op basis van prestaties. Dat neemt niet weg dat het verstandig lijkt ieder geval op eigen merites te bekijken voordat de definitieve beslissing wordt genomen met betrekking tot verlegging van de subsidiegrondslag. Daarnaast kan moeilijk worden uitgesloten dat er gesubsidieerde instellingen bestaan waarvan het product c.q. de productietechniek ver afstaan van activiteiten in de marktsector. Ook deze zullen op eigen

merites beoordeeld moeten worden. De werkgroep heeft aan de Contactgroep Toepassing Prestatiebegroting verzocht een aantal subsidie-regelingen te bezien op de mogelijkheid omgebouwd te worden tot een prestatie-gerelateerde subsidiering. De contactgroep heeft acht subsidieregelingen onderzocht en daar rapport over uitgebracht (zie bijlage

Zonder dat de werkgroep de bevindingen van de Contactgroep op alle punten wil onderschrijven, kan geconcludeerd worden dat door inschakeling van de Contactgroep op korte termijn inzicht werd verkregen in de mogelijkheden om bij bestaande subsidieregelingen de subsidiebasis te verleggen van "input"-gerelateerde financiering naar "output"-gerelateerde financiering.

3.3. Risico's bij invoering

Subsidiesystemen als b.v. subsidiering op basis van het exploitatietekort, kennen een gedifferentieerde vergoeding waardoor per instelling in beginsel de werkelijke kosten worden vergoed. Subsidiering op basis van prestaties kent in beginsel een uniforme normvergoeding per eenheid prestatie. Dit kenmerk stelt bepaalde eisen aan de vaststelling van de norm en vooral aan de strategie die bij de introductie van een financieringssysteem op basis van prestaties gevolgd moet worden. Worden deze eisen niet of niet tijdig onderkend, dan kan zich dat uiten in een afglijden van de hoogte van de uniforme subsidie per prestatieeenheid in de richting van het kostenniveau van de minst efficiënte producenten en in een voorzieningenniveau dat hoger ligt dan noodzakelijk. Op de punten doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid dreigt een degelijk financieringssysteem dan slechter te gaan functioneren dan traditionele systemen.

Dat is dan geen systeemfout van subsidiering op basis van prestaties maar een uitvoeringsfout bij de introductie en toepassing ervan. Over deze risico's en de mogelijkheden om deze te voorkomen worden thans enkele opmerkingen gemaakt.

In de marktsector is de kostprijs de basis van de aanbiedingsprijs. In de gesubsidieerde sector is bij financiering op basis van prestaties de kostprijs in principe de basis voor de subsidie(prijs).

Aangezien in de gesubsidieerde sector concurrentie veelal ontbreekt moet de subsidient beschikken over een goede kennis van de kosten om te vermijden dat hij te veel of steeds meer gaat betalen.

Indien in het systeem van subsidiëring op basis van prestaties bij een te ruim vastgestelde norm overschotten niet terugvloeien in de Rijkskas komen deze ten goede aan de gesubsidieerde instelling. Dit kan leiden tot ondoelmatig beheer, bevoordeling van personen of instellingen buiten de gesubsidieerde sector of niet door de subsidient beoogde doelverruiming van de gesubsidieerde instelling¹). Het is derhalve van groot belang dat bij overgang op een systeem van prestatie-subsidiering eerst een zorgvuldig kostenonderzoek wordt ingesteld.

Ook wanneer de subsidient wel beschikt over goede kostprijsinformatie bestaan er risico's bij overgang op een systeem van prestatie-subsidiering. De reden hiervan is dat op het moment van de overgang niet alle gesubsidieerde instellingen die onder de subsidieregeling vallen even doelmatig werken. Wanneer de norm wordt afgestemd op de uit een oogpunt van doelmatigheid (kosten per eenheid prestatie) modale instelling²) dan zal de ruimte in de norm voor de meer-dan-modaal-doelmatig werkende instellingen worden gebruikt om het voorzieningenniveau (de kwaliteit per eenheid prestatie) te verhogen, terwijl het voorzieningenniveau van de minder-dan-modaal-doelmatig werkende instellingen veelal zal dalen³). Dit is een vruchtbare voedingsbodem voor (politieke) druk gericht op verhoging van de normvergoeding teneinde het voorzieningenniveau van de minst doelmatig werkende instellingen op te trekken. Zodra de normvergoeding is

-
- 1) Zie over deze effecten bijvoorbeeld W.J.F.I. Nuyens, There is no profit like non-profit, Openbare Uitgaven 1979.
 - 2) De modale instelling is de instelling in de categorie waarin de meeste instellingen vallen als de instellingen worden verdeeld in doelmatigheids categorieën op basis van een schaal met gelijke intervallen.
 - 3) Tenzij deze instellingen kans zien om de doelmatigheid te verhogen wat natuurlijk de bedoeling van het systeem van prestatiesubsidiëring is en onder dit systeem ook in het belang is van de instellingen zelf. Kwaliteitsverlaging houdt immers grote risico's in wanneer andere instellingen hun kwaliteit niet verlagen.

verhoogd, kan dit proces weer van voren af aan beginnen. Tot de mogelijkheden om deze gang van zaken te vermijden behoren onder meer:

- a. een op objectieve onvermijdelijke verschillen gebaseerde gedifferentieerde normuitkering binnen bepaalde marges.
- b. het opheffen van grote doelmatigheidsverschillen voordat tot prestatiesubsidiëring wordt overgegaan door gerichte saneringsmaatregelen.

3.4. Aanbevelingen

1. De gedachte die ten grondslag ligt aan de financiering op basis van prestaties zowel binnen de overheid (in enge zin) als in de gesubsidieerde sector behoeft niet ter discussie gesteld te worden. De wenselijkheid daarvan is aanvaard en blijft overminderd bestaan.
2. Geconstateerd moet worden dat weinig voortgang wordt geboekt met de daadwerkelijke toepassing van prestatiegerelateerde financiering bij subsidieregelingen. Nieuwe initiatieven op dit punt zijn noodzakelijk. De werkgroep ziet hier een taak voor de Minister van Financiën, onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

4. Open-eind-regelingen

4.1. Inleiding

Onder open-eind (subsidie)regelingen worden regelingen verstaan waarbij louter op grond van het feit dat voldaan wordt aan de toekenningscriteria de aanvragen gehonoreerd worden¹). Het beschikbare begrotingsbedrag is geen limiterende factor. Dit type regelingen bevat geen clause waarop de subsidiegever een formeel beroep kan doen om bij (dreigende) overschrijding van de uitgetrokken middelen, aanvragen af te wijzen. Vanuit de aanvra-ger gezien betekent dit kenmerk, dat zijn aanspraken rechtens afdwingbaar zijn indien hij aan de criteria voldoet²).

Het open-eind-karakter van een subsidieregeling heeft doorgaans betrekking op het volume-element van een voorziening. Daarnaast en doorgaans in combinatie daarmee, komt ook een open-eind-karakter voor met betrekking tot de kwaliteit van de voorziening³). In het laatste geval wordt de voorziening gesubsidieerd ongeacht de kwaliteit die benodigd is of die gekozen wordt door een ander orgaan dan de subsidiënt. Ook is denkbaar dat het volume-element van een subsidieregeling een open-eind-karakter heeft maar dat de subsidiënt een maximum kwaliteit heeft vastgesteld. Bij subsidieregelingen op grondslag van een genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit⁴) is het tenslotte ook mogelijk dat het open-eind-karakter betrekking heeft op de kosten per eenheid prestatie/activiteit. In dit geval is de normering zodanig opgezet dat een ander orgaan dan de subsidiënt bepaalt welke normvergoeding per eenheid prestatie/activiteit zal gelden.

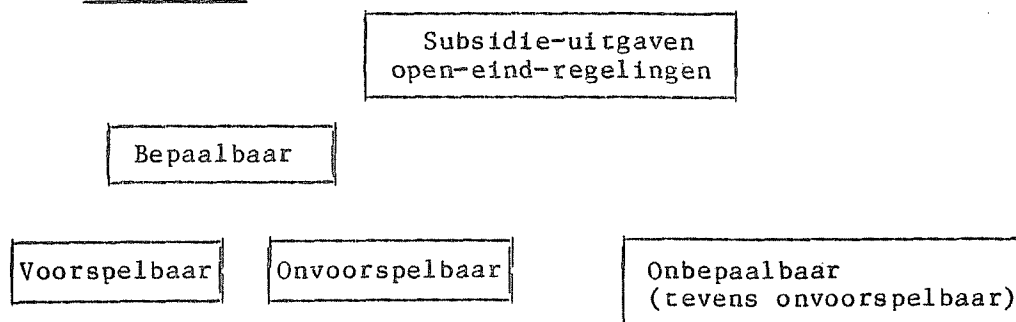
-
- 1) Open-eind-regelingen kunnen dus alleen voorkomen bij subsidies waarbij geen maximumgrens besloten ligt in de subsidiegrondslag (dus alleen bij de subsidievormen 2 t/m 5 uit het schema op p. 7)
 - 2) Aan dit beginsel doet niet af, dat soms door technische oorzaken het aanbod de vraag tijdelijk niet kan volgen.
 - 3) Dit is niet mogelijk bij de subsidiegrondslag van de genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit, aangezien daarvoor kenmerkend is dat de kwaliteit van de prestatie/activiteit door de subsidiënt wordt genormeerd.
 - 4) Zie voor de modaliteiten met betrekking tot de subsidiegrondslag hoofdstuk 2.

Het open-eind-karakter verleent aan de voorzieningen die op deze wijze worden bekostigd automatisch een hoge prioriteit. Afweging tegen andere voorzieningen c.q. tegenover de collectieve lastendruk vindt niet plaats in het jaarlijkse begrotingsproces. De begroting volgt de maatschappelijke vraag. Indien de begroting niet wordt afgestemd op de maatschappelijke vraag dan ontstaan overschrijdingen. De afweging vindt in feite uitsluitend plaats bij de oorspronkelijke vaststelling van de toekenningscriteria.

Open-eind-regelingen leiden per definitie tot slecht bestuurbare en beheersbare uitgaven.

Daarnaast is van belang in hoeverre deze uitgaven (tevorens) bepaalbaar en voorspelbaar zijn. De uitgaven zijn bepaalbaar als de toekenning van de subsidies gebonden is aan objectieve toekenningscriteria die weinig interpretatieruimte bieden. De uitgaven zijn voorspelbaar indien met een redelijke mate van betrouwbaarheid geraamd kan worden hoe groot het beroep zal zijn dat op de subsidieregeling wordt gedaan. Het volume-element van de subsidies aan het kleuter- en lager onderwijs is bijvoorbeeld zowel bepaalbaar als voorspelbaar omdat dit vrijwel uitsluitend afhangt van de demografische ontwikkeling. De uitgaven ten behoeve van de regeling explosieven opruiming zijn daarentegen wel bepaalbaar (gebonden aan objectieve toekenningscriteria) maar niet voorspelbaar, aangezien niet bekend is hoeveel explosieven in het begrotingsjaar moeten worden opgeruimd. Het is evident dat het probleem van de onbestuurbare van open-eind-uitgaven nog groter wordt indien bovendien sprake is van onbepaalbaarheid en/of onvoorspelbaarheid van de betrokken uitgaven (zie onderstaand schema).

Onbestuurbare van subsidie-uitgaven op grond van open-eind-regelingen



————— Toenemende onbestuurbare en onbestuurbare —————

Onbepaalbaarheid kan onder meer worden bestreden door indicatiestelsels (die vorm geven aan de toelatingscriteria) te verbeteren. Hierop zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan. In dit hoofdstuk zal worden gezien welke overwegingen ten grondslag liggen en dienen te liggen aan de keus voor een open-einde-regeling.

4.2. Beleidslijnen met betrekking tot open-eind-financiering

Als achtergrond voor de totstandkoming en handhaving van voorzieningen waaraan door het open-eind-karakter van de subsidie regeling in feite een absolute prioriteit wordt toegekend, zou men een duidelijke beleidslijn verwachten. Dergelijke voorzieningen drukken immers zonder afweging in het kader van het begrotingsproces andere voorzieningen opzij en de collectieve lastendruk omhoog. Een dergelijke beleidslijn is echter nimmer geformuleerd. Wel kunnen aan de hand van de bestaande open-eind-regelingen enkele noties worden onderkend die een rol spelen bij het in het leven roepen van deze regelingen.

Bij een aantal subsidieregelingen lijkt het begrip "vitaal belang" een belangrijke rol gespeeld te hebben. Deze regelingen zijn (evenals andere open-eind-regelingen in de sfeer van de sociale zekerheid¹)) noodzakelijk om een minimale levensstandaard voor de gesubsidieerde huishoudingen te waarborgen.

Een andere overweging die in vele gevallen een rol kan spelen betreft de rechtszekerheid.

Een open-eind-regeling geeft de gesubsidieerde per definitie

¹) Het verdient de aandacht dat niet alle open-eind-regelingen betrekking hebben op subsidies. De overheid (in enge zin) verschaft ook open-eind-voorzieningen in natura (openbaar onderwijs) en in de vorm van (niet-bestedingsgebonden) inkomensoverdrachten (Algemene Bijstandswet). Ook de sociale verzekeringsfondsen verschaffen (naast - bestedingsgebonden - subsidies) open-eind-voorzieningen die niet het karakter hebben van subsidies maar van inkomensoverdrachten.

meer rechtszekerheid, doorgaans gewaarborgd door een beroep op de rechter, dan een regeling waarbij een discretionaire bevoegdheid wordt geleg bij een bestuursorgaan of zelfs een niet tot de overheid behorend orgaan. Overigens ontbreekt ook in het laatste geval de rechtszekerheid niet geheel maar er is toch een duidelijk verschil in het waarborgkarakter (meer hierover in hoofdstuk 6). De vraag rijst overigens in hoeverre deze overweging afwijkt van die van het "vitaal belang" aangezien niet duidelijk is bij welke andere voorzieningen dan die van vitaal belang zijn, een dergelijk absoluut waarborgkarakter noodzakelijk zou zijn.

Bij de onderwijssubsidiëring ligt de verklaringsgrond weer anders. Met name bij het onderwijs gedurende de leerplichtige leeftijd spelen grondwettelijke waarborgen een rol¹⁾. Ook andere vormen van onderwijs worden echter via open-eind-regelingen gefinancierd. Hiervoor worden uiteenlopende argumenten gehanteerd. Daarnaast komen onderwijsvoorzieningen voor die niet via open-eind-regelingen worden gefinancierd.

Ook op andere beleidsterreinen komt het voor dat analoge voorzieningen nu eens via een open-eind-subsidiereregeling worden gefinancierd en dan weer via een budgettair gelimiteerd stelsel. Hierbij speelt ook de tijdsfactor een rol: doordat situaties en opvattingen veranderen, kunnen aanvankelijk via open-eind-regelingen opzette voorzieningen van hun open-eind-karakter worden ontdaan en worden gebudgetteerd of aan een maximum-grens gebonden. De werkgroep meent dan ook dat het van groot belang is dat zo spoedig mogelijk heldere criteria voor de aanwijzing van open-eind-voorzieningen worden gekozen en consequent worden toegepast.

4.3. Aanbevelingen

1. Gezien de altijd, maar thans in het bijzonder geldende schaarste van middelen, dienen subsidies met open-eind-

¹⁾ Dat wil zeggen voor wat betreft het volume-element. Kwaliteit en kosten zijn wel budgettair beïnvloedbaar (bijvoorbeeld via de groepsgrootte).

karakter in beginsel te worden vermeden. Deze methode ware alleen toe te laten indien dit volgt uit de aard der voorziening in relatie met heldere en consequent toegepaste criteria.

2. De eerste verantwoordelijkheid ten aanzien van nadere initiatieven op dit punt berust bij de Minister van Financiën onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

5. Indicatiestelsels

5.1. Aard en werking van indicatiestelsels

Een indicatiestelsel zoals dat in de gesubsidieerde sector voorkomt beoogt in de eerste plaats de toegang tot de gesubsidieerde voorzieningen te bewaken ten behoeve van een rechtvaardige distributie. Bij gratis of tegen gereduceerde prijs ter beschikking gestelde voorzieningen kan het prijsmechanisme dikwijls niet of slechts in beperkte mate functioneren. Omdat de individuele band tussen genieten en betalen is doorgesneden is de mogelijkheid niet meer aanwezig aan de hand van prijssignalen van de individuele gebruikers een urgentievolgorde tussen de gegadigden te bepalen.

Deze selectiefunctie wordt bij gesubsidieerde voorzieningen overgenomen door in de subsidieregeling opgenomen toelatingscriteria waarvan de toepassing in handen wordt gelegd van een al dan niet tot de overheid behorende autoriteit. Dit selectiemechanisme kan worden aangeduid als het "indicatiestelsel" van de subsidieregeling. Het indicatiestelsel zou als tweeledig doel moeten hebben onjuist gebruik te voorkomen en, bij een groter aantal positieve indicaties dan de beschikbare voorzieningencapaciteit toelaat, er voor te zorgen dat dringende gevallen voorgaan boven minder dringende gevallen.

De selectiefunctie is betrekkelijk eenvoudig uit te voeren indien de selectiecriteria objectief zijn en weinig interpretatieruimte laten.

In vele gevallen is er echter een breed grijs gebied, continu verlopend tussen duidelijk wel voor positieve indicatie en duidelijk niet voor positieve indicatie in aanmerking komend.

Het indicatiestelsel is doorgaans opgebouwd als een tweetrapsstelsel.

Vanaf central niveau worden algemene richtlijnen gegeven die op uitvoerend niveau in de individuele gevallen door indicatiecommissies e.d. moeten worden toegepast. Deze tweedeling waarbij er enerzijds sprake is van een centraal niveau waar ook de financiële eindverantwoordelijkheid ligt en anderzijds een uitvoerend niveau dat geen financiële verantwoordelijkheid heeft maar veelal

wel een min of meer brede interpretatiemarge om positief of negatief te indiceren, heeft gevolgen voor de bruikbaarheid van het indicatiestelsel als beheersings- en planningsinstrument. Soms is de indicatiesteller op uitvoerend niveau belanghebbende bij een ruime interpretatie. Zijn belang kan een direct belang zijn wanneer de indicatiesteller tevens de aanbieder van de gesubsidieerde voorziening is¹); het belang kan ook betrekking hebben op het belang van de instelling waaraan hij verbonden is, wanneer de instelling met betrekking tot zijn omvang of voortbestaan afhankelijk is van het aantal positieve indicaties dat in de richting van de instelling als aanbieder wordt geleid.

Dit verschijnsel staat in de literatuur bekend als het "agent-model": dezelfde autoriteit beslist over positief of negatief indiceren en biedt tevens de gesubsidieerde voorziening aan. In beginsel is hier sprake van onverenigbaarheid van functies, dat maximerend aanbodgedrag ten gevolg kan hebben. Dit geldt in versterkte mate wanneer voor de geïndiceerde zelf weinig of geen financiële gevolgen aan positieve indicaties zijn verbonden.

Maar ook wanneer de rol van indicator losgekoppeld wordt van die van aanbieder, is de plaats en functie van de indicatiesteller in het tweetrapssysteem van invloed op het indicatie-gedrag. Hoe vager de algemene voorschriften zijn, hoe meer ruimte er gegeven wordt om conflicten te vermijden en risico's te ontgaan door in twijfelgevallen liever een aantal malen positief te indiceren dan één keer het risico te lopen ten onrechte negatief te adviseren.

Veelal spelen in indicatiestelsels ook professionele normen en waarden een rol met de daaraan inherente neiging tot perfectionisme en afwijzing van kritiek van buitenstaanders. Dat ook bij onafhankelijkheid van de indicatiestellers gelijke gevallen niet gelijk beoordeeld worden is waarschijnlijk een breed voortkomend verschijnsel en kennelijk gemeen aan stelsels met brede interpretatiemarges²). Dit alles gevoegd bij het feit dat op uitvoerend

1) Doorgaans is dit tevens de gesubsidieerde instelling. Noodzakelijk is dit overigens niet. Bij de studiefinanciering komt de subsidie rechtstreeks toe aan de studerenden. De gesubsidieerde voorzieningen worden echter verstrekt door onderwijsinstellingen, boekhandels, studentenmensae, hospita's e.d.

2) Zie bijvoorbeeld met betrekking tot opneming in bejaardenoorden: Opneming verzocht, Nimawo, juli 1983.

niveau de afwegingsvraag ten opzichte van andere voorzieningen c.q. ten opzichte van de omvang van de collectieve druk niet wordt gesteld en daar ook niet hoeft te worden beantwoord, maakt het indicatiestelsel zoals dat op uitvoeringsniveau functioneert ongeschikt als beheersings- en planningsysteem. Omdat de algehele afwegingsfunctie op centraal niveau ligt behoort daar een macronorm te worden vastgesteld, bijvoorbeeld uitgedrukt als een kengetal voor de landelijke of regionale behoefte. In de praktijk betekent dit uitgangspunt dat met het oog op de beheersbaarheid het aanbod gequoteerd dient te zijn of beheerst dient te worden door een budgettaire grens waarbij het indicatiestelsel dient om het beschikbare quotum rechtvaardig, dat wil zeggen naar rato van de dringendheid van behoeften, te verdelen over de aanvragers.

In sommige behoeften (b.v. de zorgbehoefte voor bejaarden) kan in beginsel op alternatieve wijze worden voorzien of is er sprake van complementariteit. In deze gevallen kan een indicatiestelsel ten slotte een verkeersagentfunctie i.c. een optimaliseringsfunctie hebben door binnen een alternatief of complementair voorzieningsysteem een optimale oplossing aan te wijzen. De optimaliseringsfunctie kan pas goed tot zijn recht komen indien aan twee voorwaarden wordt voldaan: de indicatie geschiedt door één centrale (al dan niet gedeconcentreerde) instantie die op basis van één normstelsel toewijst, terwijl indien het om alternatieve of complementaire voorzieningen gaat, deze op dezelfde wijze gesubsidieerd dienen te worden.

Aangezien deze problematiek de samenloop van subsidie-regelingen betreft, is de werkgroep hierop niet dieper ingegaan (zie p.6).

Opmerkelijk is, dat bij geen van de regelingen die de werkgroep heeft bestudeerd expliciet aandacht wordt besteed aan de indirecte kosten van het indicatiestelsel. Een duidelijke afweging van de kosten en baten van de indicatiefunctie ontbreekt geheel. Van enkele stelsels die door de werkgroep werden beschouwd kent men de kosten; van de meest kent men deze niet.

5.2. Algemene aanbevelingen

1. Het orgaan dat beslist over de indicatiestelling dient zo samengesteld te zijn dat geen van de betrokkenen enig belang heeft bij de besluiten. De instelling waarvoor de indicatiestelling wordt verricht kan hierbij een adviserende rol spelen. Dit neutrale model verdient volgens de werkgroep de voorkeur ten opzichte van het model, volgens hetwelk in het indicatie-orgaan belangenbehartigers zitting hebben. In de laatste situatie behoren in ieder geval ook "tegenkrachten" in het indicatie-orgaan aanwezig te zijn ("concurrentiemodel").
2. Eenheid van interpretatie bij de uitvoering van de indicatiestelling dient te worden bevorderd. Dit kan plaatsvinden door middel van algemene voorschriften met een normerend karakter waardoor de subjectieve interpretatieruimte wordt beperkt, of door middel van systematische verzameling van uitspraken die via een blad ter kennis worden gesteld van de indicatie-organen, of door middel van regionale toetsingscommissies die periodiek onderling overleg plegen. Indien de indicatie wordt gesteld door de instelling die de voorziening aanbiedt is een onafhankelijk, overkoepelend orgaan gewenst ter toetsing van de indicatiestellers.
3. Kosten voor de indicatiestelling, inclusief verborgen kosten, dienen in een redelijke verhouding te staan tot de kosten van de voorziening en tot het beoogde effect.
In dit verband constateert de werkgroep dat een beter inzicht in de kosten van de indicatiestellingen wenselijk is. De werkgroep doet de aanbeveling hieraan meer aandacht te besteden.
4. Met het oog op de bestuurbaarheid en beheersbaarheid dient het totale aanbod door het Rijk te worden beheerst. Dit kan geschieden door het vaststellen van een maximumgrens (macro-norm) in de subsidieregeling of door budgettering van de subsidie. De algemeen voorgeschreven indicatiecriteria dienen een afgeleide te zijn van het totale beschikbare aanbod.
Wachlijsten dienen zoveel

mogelijk te worden voorkomen. Voor het in evenwicht brengen van het bestand van positief geïndiceerden met de quotering van het totale aanbod c.q. beschikbare budget kan aan de volgende maatregelen worden gedacht: (a) stringentere criteria hanteren bij de indicatiestelling c.q. het vaststellen van een mate van urgentie bij elke indicatie (b) in die gevallen waar dit rekening houdend met persoonlijke omstandigheden en beschikbare alternatieven mogelijk is, een periodieke herindicatie van allen die via een positieve indicatie op de wachtlijst zijn gekomen en van hen die reeds gebruik maken van de voorziening (c) beperking van de geldigheidsduur van positieve indicaties.

5. Distributie van het per instelling/gemeente/provincie beschikbare quotum c.q. budget over de individuele aanvragers geschiedt naar rato van de behoeften dat wil zeggen de gestelde indicaties. Een optimale werking van dit stelsel veronderstelt voorts nog het volgende. Voorzover in deze behoefte nog een gradatie, b.v. naar zwaarte of urgentie valt aan te brengen, wordt bij de behoeftebepaling en de toewijzing hiermee rekening gehouden. Het toelatingsbeleid tot de voorziening dan wel tot de beschikbare alternatieven sluit hierop aan.
6. Indicatiecriteria dienen te worden aangepast aan exogene ontwikkelingen.
Ook de voorzieningen waarvoor de indicatiestelling plaats vindt, dienen periodiek te worden getoetst aan de uitgangspunten (zie hoofdstuk 7).
7. In verband met een optimale werking van een indicatiestelsel ten behoeve van een bepaalde voorziening c.q. alternatieve of complementaire voorzieningen dienen indicaties te geschieden door één, eventueel gedeconcentreerde, instantie die op basis van één normenstelsel toewijst, terwijl indien het gaat om alternatieven c.q. complementaire voorzieningen, deze op dezelfde wijze gesubsidieerd dienen te worden.

5.3. Specifieke aanbevelingen

Zoals in par. 1.2 is vermeld heeft de werkgroep bij het thema Indicatiestelsels de door de departementen aangemelde subsidieregelingen getoetst aan de door de werkgroep geformuleerde algemene aanbevelingen. Deze toetsing heeft tot de volgende resultaten geleid.

5.3.1. Specifieke aanbevelingen bij het indicatiestelsel voor de subsidieregeling Centrale Vakopleiding voor Volwassenen(C.V.V.)

Naar aanleiding van algemene aanbeveling 1:

Gezien het feit dat een juiste indicatiestelling voor het C.V.V. mede moet zijn gebaseerd op kennis van de praktische scholingsuitvoering op het C.V.V., verdient het aanbeveling de adviesfunctie van het C.V.V. bij de indicatiestelling te versterken.

Naar aanleiding van algemene aanbevelingen 4 en 5:

Gestreefd dient te worden naar een wachtlijstensysteem waarin vanuit arbeidsmarktoverwegingen wordt bepaald welke personen het meest voor de scholing op het C.V.V. in aanmerking komen. Binnen het huidige wachtlijstensysteem kan voor de vrij blijvende opleidingsplaatsen periodiek de urgentie nader worden bepaald waarbij een zo groot mogelijk plaatsingsperspectief van de betrokkene op de arbeidsmarkt een belangrijk criterium vormt.

De omvang van de wachtlijsten voor de verschillende C.V.V.-opleidingen dient te worden beperkt. Gedacht kan worden aan een maximale wachtlijst van bv. 3 maanden.

Naar aanleiding van algemene aanbevelingen 2 en 6:

- a. Momenteel wordt intern bij D.G. Arbeidsvoorziening de taak en functie van het C.V.V. geëvalueerd. Ook het huidige indicatiestelsel wordt aan een beoordeling onderworpen.
Bezien dient te worden welke gevolgen de verslechter(en)de arbeidsmarkt heeft voor het indicatiestelsel. Denkbaar is dat aandacht wordt besteed aan: scherpere selectie, vergroting van de bijscholingsfunctie, ontwikkeling vakbekwaamheidstoets.
- b. Uitgaande van de beschikbare opleidingscapaciteit zou deze ook meer gericht kunnen worden op sectoren die de meeste perspectieven bieden op plaatsing op de arbeidsmarkt. Hierbij ware tevens aandacht te besteden aan de wijzigende eisen die aan de scholing binnen de sectoren worden gesteld (met name de bouw).

In verband met eventueel kapitaalverlies en de noodzakelijke herscholing van de opleidingscapaciteit zal dit een geleidelijk proces moeten zijn.

5.3.2. Specifieke aanbevelingen bij het indicatiestelsel voor de subsidieregeling Gezinsvoogdij

1. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 2.

Het voornemen om regionaal opererende multidisciplinair samengestelde organen in het leven te roepen die mede tot taak hebben de toetsing van indicaties die op het uitvoerende vlak worden gesteld, is in lijn met de algemene aanbeveling en verdient dan ook instemming.

Ter toelichting kan hierbij het volgende worden opgemerkt. Instellingen voor voogdij treden op na maatregelen van justitiële kindbescherming, zoals ontzetting en ontheffing van het ouderlijk gezag.

Ten aanzien van de ondertoezichtstelling welke leidt tot aanwijzing van een gezinsvoogd berust de leiding bij de kinderrechter. Deze kan de gezinsvoogd - in de regel medewerker van een gezinsvoogdijinstelling - aanwijzingen geven.

In de beoordeling van de hiervoor bedoelde beslissingen met betrekking tot het gezag, betreft de rechter de daartoe door Raden voor Kinderbescherming uitgebrachte adviezen.

Gezien de onafhankelijke positie van de rechter ligt toetsing van rechterlijke uitspraken door voornoemde organen niet in de rede.

2. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 7.

Voorzover het om jeugdhulpverlening gaat, verdient het sterk aanbeveling te komen tot een bundeling van financieringsstromen.

Ter toelichting kan hierbij het volgende worden opgemerkt. Binnen het circuit van jeugdhulpverlening, waarvan de (gezins)-voogdij onderdeel is, zijn de justitiële en de vrijwillige hulpverlening te onderscheiden.

De justitiële hulpverlening wordt gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van Justitie en het AWBZ-fonds, de vrijwillige hulpverlening uit resp. het AWBZ-fonds en de begrotingen van de ministeries van Onderwijs en W.V.C.

De op de W.V.C.-begroting voorkomende post voor jeugdhulpverlening vindt zijn ontstaansgrond in belangrijke mate in de beëindiging van de indirecte financiering krachtens de A.B.W. per 1.1.1983 en gelijktijdige inwerkingtreding van de Tijdelijke Subsidieregeling Maatschappelijke Dienstverlening.

De afgelopen jaren lieten een terugval zien met betrekking tot de justitiële hulpverlening; dit als een weerspiegeling van ontwikkelingen in het maatschappelijke en beleidsmatige vlak, in het bijzonder de vermindering (van uitlokking) van justitiële maatregelen.

Hiertegenover stond echter een toename van de vrijwillige hulpverlening.

Voor de justitiële hulpverlening geldt dat het aanbod rechtstreeks is afgeleid van het aantal justitiële maatregelen.

De subsidiëring is afgestemd op het aantal minderjarigen dat onder een maatregel valt.

De beslissing ten aanzien van de eventuele totstandkoming - en beëindiging - van de maatregelen is aan de rechter voorbehouden.

Bij bundeling van de financieringsstromen - justitiële hulpverlening en vrijwillige hulpverlening - is wel noodzaak dat waarborgen worden ingebouwd, die het steeds mogelijk maken dat waar een justitiële maatregel onontkoombaar is, deze ook metterdaad ten uitvoer kan worden gelegd.

Het interdepartementale beleid voor jeugdhulpverlening is onder meer gericht op een integrale financieringssystematiek.

5.3.3. Specifieke aanbevelingen bij het indicatiestelsel voor de subsidiëring LOM-scholen

1. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 1

Speciale aandacht is vereist voor de adviserende rol van het hoofd en de psycholoog van de school waarnaar het kind wordt

verwezen. Het heeft ook voordelen dat deze bij de selectieprocedure zijn betrokken. Is dat niet het geval dan treden doublures op.

2. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 2

Het instellen van regionale toelatingscommissies kan een stap zijn op weg naar een meer gelijke interpretatie. Hoewel algemene voorschriften gegeven zouden kunnen worden moet men wel bedenken dat de problemen met de desbetreffende groep kinderen individueel liggen.

3. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 3

De indirecte kosten van het indicatiestelsel van het L.O.M. zijn bekend nl. f 27,6 mln. op f 384,2 mln (7,2%). Onderzocht zou moeten worden wat een redelijke verhouding is en of die in alle gevallen hetzelfde is. Het beoogde effect om kinderen met problemen meer kans te geven is materieel en immaterieel moeilijk meetbaar. In dat kader zou bekeken moeten worden of het "beoogde effect" met een goedkoper alternatief is te bereiken. Te denken valt hier met name aan het nog schuchter in gang gezette beleid van de zorgverbreding in het regulier onderwijs. Overigens zijn regionale toelatingscommissies niet per definitie goedkoper.

4. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 5

Wanneer het beleid van zorgverbreding in het reguliere onderwijs van de grond is gekomen moet een (politieke) beslissing over de macro-norm (= quotering) mogelijk worden geacht.

5. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 7

In tegenstelling tot toelatingscommissie per school, waardoor een kind van de ene soort buitengewoon onderwijs naar een andere soort wordt gestuurd, kunnen regionale toelatingscom-

missies voor het gehele buitengewoon onderwijs beter beoordelen of het kind toegelaten moet worden en zo ja tot welke soort.

6. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 6

Omdat bij de nieuwe wet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs sprake is van horizonwetgeving (1985-1995) zal toetsing van exogene ontwikkeling zeker plaatsvinden. In de jaren negentig staat de noodzakelijkheid en de kwaliteit van de voorziening ter discussie.

5.3.4. Specifieke aanbevelingen bij het indicatiestelsel voor de subsidiëring van bejaardenoorden

1. Naar aanleiding van algemene aanbeveling 4 en 5

Het verdient aanbeveling de selectiecriteria voor toelating aan te scherpen, zodanig dat de discrepantie tussen vraag en - het intussen vooralsnog bevroren - aanbod wordt weggenomen. Eén van de mogelijkheden hiertoe is het afschaffen van bepaalde urgentieklassen, in het bijzonder die welke louter betrekking hebben op de behoefte aan huishoudelijke hulp, benevens het toevoegen van een indicatiemogelijkheid voor (onderdelen van) het wijkfunctiepakket van de bejaardenoorden.

Ter toelichting kan hierbij het volgende worden opgewerkt. Het vigerende indicatiesysteem voor de bejaardenoorden is neergelegd in het Besluit Opneming in Bejaardenoorden dat in 1977 in werking trad.

Het doel van dit besluit was tweeledig: in de eerste plaats te fungeren als een selectie-instrument met betrekking tot toelating via de formulering van een aantal urgentieklassen, in de tweede plaats als een instrument voor capaciteitsplanning.

Voor de capaciteitsplanning wordt de 7%-norm gehanteerd.

De werkelijkheid laat evenwel zien dat de 7%-norm onder druk staat, een druk die gegeven de toenemende vergrijzing verder zal toenemen indien niet tijdig tot aanscherping van de selectiecriteria voor toelating wordt overgegaan.

Op dit moment zijn er 1.7 mln. bejaarden waarvan er 145.000 (8,4%) in bejaardenoorden verblijven.

In het jaar 2000 zullen er naar schatting van het CBS ruim 2 mln. bejaarden zijn.

Extrapolatie van de vraag, uitgaande van een ongewijzigd indicatiebeleid en een ongewijzigde opnamebehoefte, laat zien dat in het jaar 2000 de vraag naar bedden 205.000 (9,8%) zal zijn.

Intussen is besloten het aantal bedden vooralsnog te bevroren op het huidige aantal van 145.000. Deze cijfers maken duidelijk dat een substantiële aanscherping van de selectiecriteria noodzakelijk is.

Het ligt daarbij voor de hand die urgentieclassen te bezien die samenhangen met behoeften waarin met lichtere vormen van hulpverlening kan worden voorzien, in het bijzonder die urgentieclassen die louter betrekking hebben op de behoefte aan huishoudelijke hulp.

In dit verband is bovendien van betekenis de zogenaamde wijkfunctie van bejaardenoorden die als een van de hoofdonderwerpen figureert in het voorstel tot wijziging van de Wet op de Bejaardenoorden die is ingediend bij de Staten-Generaal.

De wijkfunctie opent de mogelijkheid voor bejaarden om op basis van bepaalde behoeften gebruik te maken van bepaalde diensten van het bejaardenoord, zonder dat (volledige) opname nodig is.

Aanscherping van de selectiecriteria kan niet los gezien worden van de algemene beleidslijn, inhoudende een accentverlegging van tweede- naar eerstelijnsvoorzieningen.

Tegen deze achtergrond vormt - naast de nadere concretisering van de beleidsvoornemens inzake de wijkfunctie van bejaardenoorden, - een verdere versterking van de eerste lijn een noodzakelijkerwijze te vervullen voorwaarde bij de voorgestane aanscherping van de selectiecriteria m.b.t. de bejaardenoorden.

2. Naar aanleiding van algemene aanbevelingen 7 (en 3)

Het is wenselijk om een verregaande mate van afstemming te verwezenlijken tussen indicatiestelsels en -procedures, die door de verschillende zorgvoorzieningen voor ouderen worden gehanteerd.

De opzet hiervan dient zodanig te zijn dat in beginsel bij elke hulpvraag een zo breed mogelijk scala van mogelijke oplossingen in de indicatiebeoordeling kan worden betrokken.

Ter toelichting kan hierbij het volgende worden opgemerkt. Het huidige indicatiesysteem gaat er impliciet van uit dat bejaarden oorden een geïsoleerde positie innemen en in lijn hiermee dat deze en andere voorzieningen voor bejaarden elkaar uitsluiten.

Voor de praktijk betekent dit dat aan een bejaarde die de indicatieprocedure doorloopt zich in beginsel slechts twee mogelijkheden voordoen, te weten een positief of een negatief indicatie-advies.

Blijkt de betrokken bejaarde tot bepaalde activiteiten niet meer in staat, dat volgt een positief advies, (vaak) zonder dat op uitputtende wijze naar alternatieve oplossingsmogelijkheden is omgezien.

Een negatief indicatie-advies kan in voorkomende gevallen gepaard gaan met een doorverwijzing, bijvoorbeeld naar de gezinsverzorging.

Is dit het geval dan wordt de betrokken bejaarde opnieuw aan een indicatieprocedure onderworpen.

Zo hierbij al sprake is van terugrapportage, dan nog is dit een gang van zaken die op zijn minst twijfel laat met betrekking tot de doelmatigheid. Dat bejaardenoorden een geïsoleerde positie innemen is in feite niet het geval. Er is sprake van een zekere mate van overlapping en complementariteit met en tussen andere zorgvoorzieningen voor ouderen (naast bejaardenoorden: gezinsverzorging, kruiswerk, gecoördineerd bejaardenwerk, verpleeghuizen).

Een verregaande afstemming tussen indicatiestelsels en - procedures die door deze voorzieningen worden gehanteerd, komen aan de hiervoor vermelde tekortkomingen tegemoet. Dit geldt in nog sterke mate indien de opzet zodanig gekozen wordt dat in beginsel bij iedere hulpvraag een zo breed mogelijk scala van oplossingsmogelijkheden in de indicatiebeoordeling kan worden betrokken - dit met inbegrip van mogelijkheden in de informele sfeer, in de sfeer van technische hulpmiddelen, verhuizing en het woontechnische vlak. Het wordt niet ontkend dat met deze specifieke aanbeveling een complex organisatorisch en bestuurlijk vraagstuk wordt opgeworpen, in de benadering waarvan een kosten-batenafweging overigens niet mag ontbreken.

6. Beleidsvrijheid

6.1. Inleiding

Onder 'beleidsvrijheid' wordt hier verstaan de uit de subsidie-regeling - als er al een subsidieregeling is - voortvloeiende bevoegdheid van een bestuursorgaan door het stellen van eigen - al dan niet aanvullende - regels dan wel door het gebruikmaken van de interpretatieruimte die de bestaande regels bieden, zelf invloed uit te oefenen op de te nemen beslissing omtrent het al dan niet toekennen van een subsidie en omtrent de hoogte daarvan.

Ter toelichting van deze omschrijving kan worden opgemerkt dat zich ten aanzien van de formele totstandkoming van een subsidie in een concreet geval voor wat betreft de positie van het bestuursorgaan verschillende mogelijkheden voordoen, te weten:

- a. De subsidieregeling ligt vast in de wet in formele zin; een of meer bestuursorganen of autoriteiten buiten het openbaar bestuur¹⁾ beslissen over de toepassing in concrete gevallen.
- b. De subsidieregeling ligt vast in voorschriften afkomstig van een bestuursorgaan; een of meer bestuursorganen (waaronder al dan niet het orgaan waarvan de regeling afkomstig is) of autoriteiten buiten het openbaar bestuur beslissen over de toepassing in concrete gevallen.
- c. Er is geen subsidieregeling; subsidies worden in concrete gevallen op basis van een algemene bestuursbevoegdheid toegekend door een bestuursorgaan.

In de eerste twee gevallen kan er hetzij sprake zijn van budgettering of van een maximumgrens van de betrokken subsidie-uitgaven in welk geval het bestuursorgaan of de autoriteit die de subsidies in individuele gevallen toekent nimmer het gebudgetteerde bedrag of de maximumgrens mag overschrijden,

¹⁾ Bijvoorbeeld de gesubsidieerde instelling zelf (het "agentmodel", zie par. 5.1.).

hetzij van een open-eind-regeling in welk geval aanspraken gehonoreerd moeten worden. In het derde geval vormt de begroting altijd een maximumgrens (er is geen subsidieregeling zodat er ook geen sprake kan zijn van een open-eind-regeling).

6.2. Rechtszekerheid en beheersbaarheid

Hoe meer beleidsvrijheid een bestuursorgaan¹⁾ wordt gelaten bij de toepassing van een subsidieregeling des te minder rechtszekerheid geniet de gesubsidieerde instelling en de gebruikers van de gesubsidieerde voorzieningen.

Een zodanige gefixeerde relatie bestaat er niet tussen de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan en de beheersbaarheid van de subsidie-uitgaven. Weinig beleidsvrijheid kan zowel tot grotere als tot kleinere beheersbaarheid leiden.

Dit hangt of van de voorspelbaarheid van de uitgaven gegeven de subsidiegrondslag (voor het begrip voorspelbaarheid zie par. 4.1.). Als de voorspelbaarheid bij verschillende alternatieven voor de toekenningscriteria groot is, dan zal de beheersbaarheid het beste worden gewaarborgd door de toekenningscriteria zo volledig mogelijk in de subsidieregeling vast te leggen en het bestuursorgaan zo min mogelijk interpretatieruimte te bieden bij de toepassing. Als de voorspelbaarheid gering is, dan zal de beheersbaarheid het beste worden gewaarborgd door het geven van een ruime beleidsmarge aan het bestuursorgaan dat de regeling toepast²⁾ zodat dit orgaan de (interpretatie van de) toekenningscriteria kan afstemmen op het beschikbare begrotingsbedrag³⁾.

-
- 1) Dit geldt natuurlijk ook voor de toepassing van een subsidieregeling door een autoriteit buiten het openbaar bestuur; de werkgroep heeft zich bij het thema beleidsvrijheid echter primair bezig gehouden met de beleidsvrijheid van bestuursorganen.
 - 2) De hier geformuleerde samenhang geldt niet zonder meer voor het geval de toepassing plaats vindt door een autoriteit buiten het openbaar bestuur. Dan zijn additionele waarborgen nodig om bij onvoorspelbare behoefte een redelijke beheersbaarheid te bereiken (zie hoofdstuk 5).
 - 3) Dit geldt met name bij open-eind-regelingen. Bij gebudgetteerde subsidies of subsidieregelingen met een maximumgrens wordt de beheersbaarheid ten dele gewaarborgd door de hierin besloten liggende grens voor de uitgaven. Ook dan geldt echter de hier geformuleerde samenhang tussen beheersbaarheid en beleidsvrijheid voor de uitgaven beneden deze grens.

Ten aanzien van de relatie tussen rechtszekerheid en beheersbaarheid kan voorts nog het volgende worden opgemerkt. Naarmate er meer beleidsvrijheid is, hetzij omdat het bestuur een grote interpretatie-ruimte heeft (welke veelal in de vorm van pseudowetgeving wordt opgevuld) hetzij omdat er geen subsidieregeling is en de subsidie ad hoc gegeven wordt op basis van een algemene bestuursbevoegdheid, zijn er minder aanknopingspunten voor beroep op de rechter. Deze zal moeten volstaan met toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De interpretatievrijheid die de rechter bij dergelijke weinig genormeerde wetgeving is gelaten, kan uit een oogpunt van beheersbaarheid problemen oproepen. De rechter heeft immers niet een taak die vergelijkbaar is met die van het bestuur bij de budgettaire afweging. De extensieve interpretatie van de beginselen van behoorlijk bestuur die tegenwoordig plaats vindt relativeert overigens in belangrijke mate het onderscheid tussen situaties van weinig en veel beleidsvrijheid.

Met enige voorzichtigheid zou de volgende conclusie uit de jurisprudentie kunnen worden getrokken. Als er een bevoegdheid is gegeven om voor een bepaald doel financiële uitkeringen te doen, dan maakt het voor de continuering of beëindiging van een langlopende subsidie niet veel uit hoe de bevoegdheid is verleend. In alle gevallen kan de subsidiëring worden beëindigd met inachtneming van de wettelijke grenzen als conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gehandeld. Voor de toekenning van nieuwe subsidies is het verschil tussen de toekenning van louter een bevoegdheid aan het bestuur en het toekennen van een recht op een financiële uitkering van essentiële betekenis. In die gevallen waarin een recht op subsidie bestaat is er immers de verplichting tot toekenning; in de andere gevallen niet. Voor een meer diepgaande beschouwing over deze materie wordt verwezen naar het rapport "Juridische consequenties ombuigingsproblematiek".

Tenslotte verdient de beleidsvrijheid van bestuursorganen van de lagere overheid bij Rijkssubsidieregelingen de aandacht. Het probleem van de samenloop van subsidieregelingen zal daarbij

weer buiten beschouwing worden gelaten.

Er zijn twee varianten denkbaar:

- a. de lagere overheid kan zelf weinig invloed uitoefenen op de subsidie; de toekenningscriteria zijn objectief en laten weinig interpretatieruimte.
- b. de subsidie is afhankelijk van de wijze waarop de lagere overheid de subsidieregeling toepast; de toekenningscriteria laten veel interpretatieruimte¹).

ad. a.

In deze variant is potentieel sprake van een optimale bestuurbaarheid en beheersbaarheid voor de Rijksoverheid (behoudens in geval van onvoorspelbaarheid; in dat geval wordt de beheersbaarheid thans niet verbeterd door meer beleidsvrijheid te geven; zie ad b.).

ad. b.

Wanneer de Rijksoverheid het onvermijdelijk oordeelt de regeling zodanig in te kleden dat het bestuursorgaan van de lagere overheid dat de regeling moet toepassen een grote beleidsvrijheid wordt gelaten, is doorgaans sprake van een slechte bestuurbaarheid en beheersbaarheid aangezien de lagere overheid geen budgettaire verantwoordelijkheid voor de subsidie-uitgaven draagt.

6.3. Conclusies van het onderzoek inzake concrete subsidieregelingen

Door de subgroep is een aantal door de ministeries aangeleverde subsidieregelingen bekeken. Daarbij is gebleken dat deze regelingen een te summier overzicht van het geheel bieden om daaruit algemene aanbevelingen te destilleren, die de beheersbaarheid van de uitgaven zouden bevorderen; daartoe zou een grondiger bestudering van de regelgeving noodzakelijk zijn.

¹) Hier is in feite sprake van het "agent-model" uit par. 5.1. met dien verstand dat de lagere overheid en niet een gesubsidieerde instelling buiten de overheid (in enge zin) optreedt als "agent".

De voorlopige indruk is dat een eventuele aanbeveling niet voor alle subsidieregelingen uniform zou kunnen zijn. Een eenmalige subsidie vereist nu eenmaal een andere aanpak dan een in principe voortdurende subsidie, ook voor wat betreft de mate van beleidsvrijheid. Ook de vraag of de subsidie direct wordt verleend of indirect, bijvoorbeeld via een rijksbijdrageregeling, heeft betekenis voor de vraag of beleidsvrijheid gewenst is, en zo ja, bij welk orgaan.

6.4. Algemene aanbevelingen

Er zijn geen stricte algemene regels te geven voor de wijze waarop bevoegdheden in verband met bestuurbaarheid en beheersbaarheid moeten worden toegekend. Wel kan worden gewezen op de mogelijkheden om bepaalde knelpunten vanuit een oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid, te vermijden. In dit verband is het volgende van belang.

1. Er moet voor gewaakt worden dat gegadigden recht verwerven op een voortdurende subsidiëring zonder dat daarvoor een goede reden is. Daarbij zij opgemerkt dat ook in dit geval de middelen niet geheel onbeheersbaar zijn. Ook langlopende subsidiëring kan met inachtneming van redelijke termijnen worden beëindigd binnen de wettelijke kaders. Zulks is alleen dan bijna onmogelijk als in de wet een duidelijk recht op bepaalde financiële prestaties zonder een maximum is vastgelegd. In dat geval zou er namelijk een wetswijziging moeten worden doorgevoerd. De bestuurbaarheid en beheersbaarheid is dan volledig aan de wetgever gelaten.
2. Het vaststellen van een maximum kan in bepaalde gevallen tamelijk hard uitwerken jegens belanghebbenden. Dit is met name dan het geval als het gestelde maximum wordt bereikt of dreigt te worden bereikt en het beleid dat op basis van de wet wordt gevoerd niet meer kan worden bijgesteld. Voorzover echter elk jaar nieuwe subsidie-aanvragen moeten

worden beoordeeld, kan de minister de binnengekomen aanvragen die in beginsel voor subsidiëring in aanmerking komen tegen elkaar afwegen. Erop gewezen zij dat het opnemen van een maximum in een regeling er niet toe hoeft te leiden dat het bestuur de aanvragen in volgorde van binnenkomst moet afhandelen; indien een regeling een maximum bedrag bevat, kunnen in de regeling ook andere verdelingssystemen worden opgenomen.

3. In die gevallen waarin het bestuur beleidsvrijheid wordt gelaten is het met het oog op de budgettaire beheersing in vele gevallen wenselijk een maximumbedrag op te nemen althans in de regeling te bepalen dat de Minister (of een ander bestuursorgaan) jaarlijks een - te publiceren - maximumbedrag vaststelt.
4. Uitgangspunt voor de verhouding tussen overheidslichamen bij de uitvoering van subsidieregelingen dient te zijn dat financiële verantwoordelijkheid en beleidsbevoegdheden in beginsel in één hand dienen te liggen: "Wie betaalt, bepaalt". Aan de beheersbaarheid van de subsidie-uitgaven wordt afbreuk gedaan indien van dit uitgangspunt wordt afgeweken.

7. Reautorisatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie

7.1 Inleiding

Onder "horizonwetgeving" worden doorgaans wettelijke regelingen verstaan die na verloop van een bepaalde termijn automatisch buiten werking treden. Dit impliceert dat, indien men de regeling zou willen voortzetten, daarover voor de vervaldatum moet worden beslist.

Aangezien de horizonsgedachte (het opnemen van een beëindigingsmoment) ook toegepast kan worden ten aanzien van andere regelgeving dan wetgeving in formele zin (wetten in materiële zin, zoals amvb's, ministeriële verordeningen) zal, indien hier alleen op wetgeving in formele zin wordt bedoeld, dat uitdrukkelijk worden vermeld.

Kenmerkend voor horizonwetgeving is dat, indien tot de voortzetting van de regeling zou moeten worden overgegaan, een uitdrukkelijk besluit (reautorisatie) daartoe vereist is ("neen, tenzij...").

Strikt genomen is in het begrip horizonwetgeving een verplichte evaluatie niet mede begrepen. Wel dwingt een ingebouwd beëindigingsmoment tot reautorisatie, al dan niet in gewijzigde vorm, indien voortzetting van de regeling gewenst wordt. Het ligt voor de hand dat daar evaluatie aan vooraf gaat. Aangezien dit echter niet verzekerd is, kan het in concrete gevallen aanbeveling verdienen een plicht tot evaluatie op te nemen. In het kader van dit heroverwegingsonderzoek is horizonwetgeving van belang voorzover deze techniek kan dienen als middel om tot evaluatie van subsidieregelingen te komen (hetgeen met zich meebrengt dat dat beleid van tijd tot tijd op de politieke agenda wordt geplaatst).

De beëindiging van bestaande regelgeving behoeft geen doel op zich te zijn, maar kan een middel zijn om tot implementatie van evaluatie te komen, of nog anders gezegd om te voorkomen dat evaluatie eindigt in het achterwege blijven van gewenste beslissingen. Beëindiging van regelgeving kan ook in die zin voor evaluatie van belang zijn, dat geruime tijd van tevoren bekend is wanneer geëvalueerd moet worden; daardoor bestaat voldoende gelegenheid om de benodigde informatie te verzamelen. Evaluatie beoogt vooral te verzekeren dat de regeling niet kritiekloos blijft voortbestaan; voortzetting, wijziging of beëindiging van de regeling dient uitdrukkelijk te worden overwogen.

In navolging van het rapport van de z.g. Commissie-Geelhoed (hoofdstuk 2.5.2.a van het rapport van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen) moet echter nog op het volgende gewezen worden. Er moet voor gewaakt worden dat horizonwetgeving een "aflaatbrief voor een onzorgvuldige wetgever" wordt; dé belangrijkste waarborg voor zorgvuldige wetgeving, zeker ook op het gebied van subsidieverlening, ligt in een goede evaluatie vooraf, die berust op inzicht in de maatschappelijke verhoudingen die men wil beïnvloeden. Om een eenmaal tot stand gekomen regeling, ook als deze "tijdelijk" is, kristalliseren zich maatschappelijke en bestuurlijke belangen uit, die een grote rol spelen bij de beslissing tot reautorisation. In onze staatkundige praktijk blijkt weinig zo permanent te zijn als een tijdelijke wet. Toevoeging van een horizonbepaling als hier bedoeld behoeft nog niet te verzekeren dat op rationale gronden wordt besloten tot al of niet reautorisation.

Het bovenstaande neemt echter niet weg dat de flexibiliteit van het beleid betere kansen krijgt wanneer bij weerstand door gevestigde belangen verwezen kan worden naar een vastgelegde noodzaak te reautoriseren op basis van evaluatie. Door van tevoren tijdstippen vast te leggen waarop geëvalueerd moet worden, verzekert deze methode dat tijdig informatie wordt verzameld die relevant is voor de beoogde heroverweging van beleid.

Met horizonwetgeving wordt hier niet bedoeld op regelgeving waarvan van tevoren reeds vaststaat dat deze eenmalig zal zijn en waarbij reautorisation op basis van evaluatie dus niet aan de

orde is. Wetgevingstechnisch is deze regelgeving echter wel als horizonwetgeving te kwalificeren, omdat daarin uitdrukkelijk een beëindigingsmoment is opgenomen.

Aan de hand van de vragenlijst in bijlage 3 zijn enkele door de departementen aangeleverde subsidieregelingen gezien. Gebleken is dat reautorisation van deze regelingen op basis van evaluatie, zoals dit begrip hieronder nader wordt omschreven, niet voorkomt.

Een termijn waarvan overschrijding - indien niet tijdig gereautoriseerd - beëindiging van geldende regelgeving tot gevolg heeft komt nauwelijks voor.

7.2. Type evaluatie

Ingeval van reautorisation op basis van evaluatie, moet, wat het type evaluatie betreft, gedacht worden aan evaluatie van meer fundamentele aard.

Uiteraard komen evaluaties thans reeds regelmatig voor. Veelal echter hebben deze evaluaties slechts betrekking op uitvoeringstechnische aspecten van de subsidieregeling, alsmede op de rechtmatigheid van uitgaven. Dit type evaluatie behoeft niet te worden afgedwongen.

Het lijkt waarschijnlijk dat naarmate de gewenste evaluatie meer substantieel is, minder verzekerd is dat die evaluatie spontaan zal plaatsvinden. Afdwingen van evaluatie, door het opnemen van een evaluatiebepaling, kan dan gewenst zijn.

Fundamentele evaluaties, waar in het kader van horizonwetgeving aan gedacht moet worden, hebben niet betrekking op één bepaalde fase van het beleidsproces maar op het genele beleidsproces.

Daarbij worden de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering in hun onderlinge samenhang beschouwd.

In dit verband kunnen met name de volgende typen van fundamentele evaluatie worden genoemd:

- a. Evaluatiestudies waarbij de doelstellingen van de subsidieregeling niet ter discussie worden gesteld.

Deze studies concentreren zich op de vraag in welke mate de doelstellingen van de subsidieregelingen worden gerealiseerd. Tevens wordt aandacht geschonken aan de verklaring van de geconstateerde mate van doelrealisatie.¹⁾

Opgemerkt wordt dat een fundamentele evaluatie niet noodzakelijkerwijs gelijk staat aan empirisch-wetenschappelijke verificatie. Ook indien de invloed van de subsidieregeling aannemelijk kan worden gemaakt, kan worden gesproken van een fundamentele evaluatie. De eventuele aanbevelingen op basis van een dergelijke evaluatie hebben met name betrekking op verbeteringen die in de bestaande subsidieregeling en/of het uitvoeringsproces kunnen worden aangebracht om de mate van doelrealisatie te verhogen.

- b. Evaluatiestudies waarbij de doelstellingen van de subsidieregeling wel ter discussie worden gesteld.

In tegenstelling tot het eerstgenoemde type staat hier primair de doelstelling van de subsidieregeling ter discussie. Dit sluit overigens niet uit dat de mate van doelrealisatie in beschouwing wordt genomen. De conclusie van een dergelijk onderzoek kan bijvoorbeeld zijn dat de oorspronkelijke doelstelling om allerlei redenen (politieke, maatschappelijke etc.) niet meer opportuun is.

7.3. Toepassingscriteria

Voorstellen met betrekking tot reautorisatie op basis van evaluatie kunnen betrekking hebben op bestaande en op nieuwe regelgeving. Zowel ten aanzien van bestaand als van nieuw beleid kan gedacht worden aan het integraal of selectief opnemen in regelingen van reautorisatieclausules. Gezien de gewenste zwaarte van de bedoelde evaluatie ligt het niet voor de hand evaluatiebepalingen in alle subsidieregelingen op te nemen. Gewaakt dient ervoor te worden dat besluitvormingskanalen overbelast raken. Er moet evenredigheid zijn tussen de zwaarte van de methode en het nut van toepassing daarvan.

¹⁾ Beide aspecten kunnen gezien worden als evaluatiecriteria.

Er zal dus geselecteerd moeten worden. Hierbij dient als randvoorwaarde voorop te staan dat het te verwachten effect van de evaluatie moet opwegen tegen de kosten van de uitvoering van de evaluatie. Ter zijde wordt hierbij opgemerkt dat er geen bezwaar tegen hoeft te bestaan dat evaluaties - mede met het oog op het kostenaspect - ten departemente worden uitgevoerd. Openbaarmaking van evaluatierapporten, bijvoorbeeld als bijlage bij het reautorisatievoorstel, maar ook de wijze waarop volgens de betreffende regeling de evaluatie dient plaats te vinden, kunnen ertoe bijdragen dat evaluaties evenwichtig, zorgvuldig en met de nodige diepgang worden uitgevoerd.

Evaluatie door externe instanties worden hiermee uiteraard niet uitgesloten.

Bij het selecteren kan gedacht worden aan de volgende soorten subsidieregelingen:

- regelingen met weinig geoperationaliseerde doelstellingen c.q. weinig instrumentele vormgeving, in het bijzonder wanneer daarbij grote interpretatieruimte wordt gegeven aan de uitvoerende macht; met name kan hier aan open-eind-regelingen met een groot budgettair beslag gedacht worden;
- bestaande en nieuwe regelingen met een experimenteel karakter. Het opnemen van horizonbepalingen benadrukt dan het tijdelijke karakter. Na evaluatie van het experiment kan gezien worden of de regeling eventueel in een meer definitieve vorm kan worden voortgezet.

Overwogen zou kunnen worden een eerste selectie in bilaterale sfeer te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van het begrotingsoverleg. Ten aanzien van wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur het kan de uiteindelijke selectie dan in de ministerraad plaatsvinden. De selectie van zelfstandige ministeriële verordeningen kan in bilateraal overleg geschieden.

Het voornemen om bepaalde regelingen van een beëindigingsmoment te voorzien en te evalueren zou ten slotte in het Actieprogramma kunnen worden vastgelegd.

7.4. Vormgeving

Ten aanzien van de vormgeving is denkbaar:

- a. een wet in formele zin waarin de werkingsduur van meer dan één regeling wordt beperkt en waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van elk van die regelingen geëvalueerd dient te worden.
- b. evaluatiebepalingen of reautorisatieclausules per individuele regeling of per samenhangend complex van regelingen, waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van de regeling geëvalueerd dient te worden.

De laatste variant verdient naar het oordeel van de werkgroep de voorkeur.

Een mogelijke complicatie van variant a is dat de totstandkoming van een dergelijke wet wel eens lang zou kunnen duren. Ten aanzien van een groot aantal regelingen zal er immers overeenstemming moeten worden bereikt alvorens deze wet in werking kan treden. Bovendien kan de rechtszekerheid hier in het gedrang komen, voor zover de betreffende wet van toepassing wordt verklaard op bepaalde regelingen, zonder dat dat uit die regelingen zelf blijkt.

Daarom verdient de hiervoor onder b genoemde wijze van realiseren de voorkeur.

De beslissing omtrent reautorisatie zal in principe dienen te worden genomen door de instantie die de oorspronkelijke regeling heeft vastgesteld.

Voor wat betreft wetgeving in formele zin doet zich daarbij het praktische probleem voor dat de beslissing niet in handen is van één orgaan, maar afhankelijk is van twee organen, te weten Regering en Parlement. In dat geval kan de reautorisatieclausule aldus worden ingericht dat wordt bepaald dat de vigerende regeling niet vervalt indien voor de expiratiedatum een wetsontwerp tot reautorisatie bij de Tweede Kamer is ingediend.

Het hanteren van deze variant verdient de voorkeur. Het gevolg van het overschrijden van de fatale termijn brengt immers het vervallen van de betreffende regeling met zich mee. Dit (rechts)-gevolg zou in concrete omstandigheden te zwaar kunnen

zijn. Gedacht kan worden aan gevallen waarbij er wel aan de evaluatie is gewerkt (bijv. geringe termijnoverschrijding). Ook is niet ondekbaar dat de parlementaire procedure tot reautorisatie niet tijdig is afgerond.

Het vervallen van een regeling is in ieder geval ongewenst in die gevallen waarin mag worden aangenomen dat de activiteiten welke middels de betrokken regeling worden gesubsidieerd, voortgang dienen te vinden. Of dit (on)gewijzigd dient te gebeuren kan op basis van de evaluatie, en het daarop gebaseerde voorstel tot reautorisatie worden beoordeeld.

Ten aanzien van andere regelgeving dan wetgeving in formele zin zal een soortgelijke constructie minder in de rede liggen, aangezien de totstandkoming van die regelingen sneller kan geschieden.

7.5. Aanbevelingen

1. Bij bepaalde soorten subsidieregelingen lijkt het nuttig of zelfs wenselijk dat via een horizonbepaling een verplichting wordt ingebouwd inhoudend dat na een bepaalde periode de werking van de regeling wordt geëvalueerd en op basis daarvan een beslissing omtrent reautorisatie wordt genomen. Binnen de korte termijn die beschikbaar was bleek het niet mogelijk in de werkgroep een selectie uit te voeren van de subsidieregelingen waarvoor dit zou moeten gelden.
2. Alvorens de horizonsgedachte met vrucht in praktijk gebracht kan worden is het daarom wenselijk een aantal regelingen op de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Daartoe is een politieke beslissing nodig waarbij voor wat betreft de keuze van de te onderzoeken regelingen zo veel mogelijk het principe van evenredigheid voor wat betreft de omvang van de departementale subsidie-uitgaven in acht genomen zal moeten worden. Het initiatief ter zake zou bij de Minister van Financiën kunnen liggen.
3. Onderzocht zal dan moeten worden of het mogelijk is de betreffende regelingen zodanig in te richten en de criteria waaraan de evaluatie moet voldoen zodanig vorm te geven dat

uit de resultaten van de evaluatie zinnige conclusies getrokken kunnen worden voor een beslissing omtrent reautorisatie, al dan niet in gewijzigde vorm, van de betreffende regelingen. Indien de horizonsgedachte in deze concrete gevallen toepasbaar blijkt te zijn kan de selectie verder geschieden overeenkomstig het gestelde in par. 7.3.

Subsidieregelingen en -voorwaarden (niet ten aanzien van het bedrijfsleven)

Samenvatting - deelrapport 54.

1. Inleiding

De werkgroep heeft een "subsidie" gedefinieerd als: een bestedingsgebonden overdracht van het Rijk naar een derde die al dan niet de eindgebruiker is.

Gelet op de taakopdracht voor het onderzoek heeft de werkgroep niet gestreefd naar het tot stand brengen van een 'handleiding voor het gebruik van het subsidie-instrument' maar veeleer getracht een aantal pragmatische aanbevelingen te doen inzake een beperkt aantal thema's die in het bijzonder van belang zijn voor de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidie-uitgaven.

De werkgroep heeft deze aanbevelingen tevens, zoveel als binnen het gegeven bestek aan tijd en middelen mogelijk was, getoetst aan concrete subsidieregelingen.

De thema's die de werkgroep heeft bestudeerd zijn:

1. financiële prikkels
2. subsidiering op basis van prestaties
3. open-eind regelingen
4. indicatiestelsels
5. beleidsvrijheid
6. reautoriseren van subsidieregelingen op basis van evaluatie.

2. Financiële prikkels

a. Bevindingen

Bij dit thema heeft de werkgroep de aandacht gericht op prikkels die kunnen worden ingebouwd in subsidieregelingen en -voorwaarden en die ertoe leiden dat de beleidsdoeleinden op doelmatige en doeltreffende wijze worden bereikt en die tevens leiden tot een zo groot mogelijke bestuurbaarheid en beheersbaarheid van het gehele subsidieproces.

Onder doeltreffendheid (effectiviteit) heeft de werkgroep verstaan het zo goed mogelijk bereiken van de doelstelling.

Onder doelmatigheid (efficiëntie) heeft de werkgroep verstaan het zoveel mogelijk beperken van de inzet van middelen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de realisering van de doelstellingen.

Onder beheersbaarheid en bestuurbaarheid heeft de werkgroep verstaan het vermogen om doeleinden en middelen tijdig aan te passen aan andere omstandigheden en eisen.

De werkgroep heeft een kritische beschouwing gewijd aan drie aspecten van subsidieregelingen en -voorwaarden waarvan financiële prikkels uitgaan op de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de betrokken uitgaven, en ter zake aanbevelingen opgesteld. Deze drie aspecten zijn:

1. de subsidiegrondslag.
2. de aanwezigheid van concurrentie onder de gesubsidieerde instellingen.
3. z.g. "externe prikkels".

b. Aanbevelingen

In algemene zin beveelt de werkgroep inzake de subsidiegrondslag aan dat negatief werkende prikkels die besloten liggen in de subsidiegrondslag zoveel mogelijk moeten worden beperkt of weggenomen en dat positief werkende prikkels die daarin besloten (kunnen) liggen zoveel mogelijk moeten worden geïntroduceerd en versterkt.

In concreto doet de werkgroep terzake van de subsidiegrondslag de volgende aanbevelingen:

Subsidiegrondslag

1. Bepaald bedrag ineens zonder relatie met de kosten

Aanbeveling

- Bedrag zodanig bepalen dat druk ontstaat om andere inkomsten te verwerven.
- Subsidie in de tijd limiteren.

2. Genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit
- Norm zo mogelijk toepassen op prestatie; indien dit niet mogelijk is op activiteit of eenheden produktiefactor; in het laatste geval norm zo "breed" mogelijk opzetten zodat de produktietechniek niet beïnvloed wordt.
 - Overschotten niet terugnemen; rekorten niet compenseren.
 - Normen regelmatig evalueren.
3. Procentuele bijdrage in de kosten
- Zo "breed" mogelijk kostenbegrip hanteren zodat produktietechniek niet beïnvloed wordt.
4. Proportionele aanvulling op de eigen inkomsten
- Is dikwijls een goed alternatief wanneer genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit niet mogelijk is wegens meetbaarheidsproblemen, maar de gesubsidieerde voorzieningen wel inkomsten opleveren.
5. Dekking van een tekortsaldo
- Zo mogelijk vermijden.
 - Indien onvermijdelijk, roelaten dat een deel van de zelf verworven inkomsten mogen worden behouden of deze inkomsten normeren en aldus in aanmerking nemen bij de bepaling van de subsidie.
 - Plicht tot heffing eigen bijdrage van gebruikers formeel vastleggen.

Subsidievorm 2 in combinatie met beheersing van het volume-element (door vaststelling van het maximum aantal gesubsidieerde eenheden) is naar de mening van de werkgroep een verantwoorde vorm van budgettering en wenselijk vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid. Voorts beveelt de werkgroep aan om bij de subsidievormen 3 t/m 5 maximumgrenzen te stellen (eventueel door "budgettering" van de betrokken subsidies).

Met betrekking tot de toepassing van het concurrentieprincipe ziet de werkgroep enige mogelijkheden.

Met betrekking tot de toepassing van positieve externe prikkels bestaan nog vele theoretische en praktische vragen. De werkgroep ziet vooralsnog weinig toepassingsmogelijkheden.

3. Subsidiëring op basis van prestaties

a. Bevindingen

De werkgroep heeft specifieke aandacht gegeven aan de subsidiegrondslag "subsidiëring op basis van prestaties". Deze subsidievorm biedt bijzondere voordelen terzake van doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid.

De werkgroep heeft prestatie-subsidiëring omschreven als een bekostigingssysteem waarbij de overheid zich onder het stellen van nadere voorwaarden jegens de producent ten behoeve van derden, bereid verklaart een aantal eenheden prestatie te bekostigen van een bepaalde kwaliteit tegen een overeengekomen prijs op basis van een verantwoorde kostprijs per eenheid.

Prestatiesubsidiëring dwingt tot explicitering zowel van doeleinden als van middelen. In de mate van concreetheid onderscheiden subsidie-regelingen op deze grondslag zich van regelingen op andere grondslag, krachtens welke doorgaans een abstract geformuleerde doelstelling van een gesubsidieerde instelling - soms eenmalig - getoetst wordt aan al even abstract geformuleerde overheidsdoelstellingen en er verder geen verband gelegd wordt tussen de omvang van de subsidie en de te leveren prestaties.

Prestatiesubsidiëring is een budgetteringssysteem op basis van kosteninformatie, dat in staat stelt tot een betere procesbeheersing met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid, begrotingsbewaking tijdens de rit, begrotingsvoorbereiding, bedrijfsvergelijkingen, (kost)prijsvergelijkingen i.v.m. privatiserings- en uitbestedingsvraagstukken, toepassing profijtbeginself, en interne doorbelasting van kosten.

De beginselen waarop prestatiebudgettering berust zijn verwoord in de Comptabiliteitswet 1976 en bijbehorende kamerstukken en staan derhalve niet ter discussie. Geconstateerd moet worden dat weinig voortgang wordt geboekt met de daadwerkelijke toepassing van het systeem in de gesubsidieerde sector.

Een eigen aanpak van de gesubsidieerde sector ligt voor de hand. De kansen voor toepassing van prestatiebudgettering liggen hier in het algemeen hoger dan binnen de Rijksdienst, waar uitvoerende diensten veelal zijn gebonden aan beslissingen en regels van centrale afdelingen en bevoegdheden missen die noodzakelijk zijn voor een zelfstandig budgethouderschap met daarbij behorende verantwoordelijkheden. Invoering van het budgethouderschap in de Rijksdienst zou een ingrijpende interne reorganisatie vergen. Hiervoor zij verwezen naar het heroverwegingsrapport Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Het zelfstandig budgethouderschap is bij gesubsidieerde instellingen per definitie aanwezig. Daarnaast onderscheidt de gesubsidieerde sector zich in een aantal gevallen slechts in bekostigingswijze en niet zozeer in productietechnische zin van de profit-sector. Een zinvolle mogelijkheid tot kostprijsberekening als basis voor subsidie ligt dan binnen bereik.

Technische moeilijkheden mogen echter niet onderschat worden. Ook met betrekking tot introductie- en overgangsproblemen moeten (budgettaire) risico's en moeilijkheden onderkend worden, die nog onvoldoende doordacht zijn en om nadere gecoördineerde aandacht vragen.

b. Aanbevelingen

De werkgroep is van oordeel dat de wenselijkheid van toepassing van de prestatiebudgettering, ook in de gesubsidieerde sector, is

aanvaard en onverminderd blijft voortbestaan. Zij beveelt aan dat op dit punt nieuwe initiatieven worden ondernomen. De werkgroep ziet hier een taak voor de Minister van Financiën, onverminderd de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

4. Open-eind regelingen

a. Bevindingen

De werkgroep heeft onder open-eind (subsidie-)regelingen, regelingen verstaan waarbij louter op grond van het feit dat voldaan wordt aan gestelde toekenningscriteria, de aanvragen gehonoreerd worden. Het beschikbare begrotingsbedrag is geen limiterende factor. Dit type regelingen bevant geen clause waarop de subsidiegever een formeel beroep kan doen om bij (dreigende) overschrijding van de uitgetrokken middelen, aanvragen af te wijzen. Vanuit de aanvrager gezien betekent dit kenmerk, dat zijn aanspraken rechtens afdwingbaar zijn indien hij aan de criteria voldoet.

Open-eind-regelingen leiden per definitie tot slecht beheersbare uitgaven. Dit is in het bijzonder het geval, wanneer sprake is van een onvoorspelbare vraag naar de voorziening waarop de subsidie betrekking heeft.

De werkgroep heeft geconstateerd dat uiteenlopende beleidslijnen onderkend kunnen worden bij het toekennen van een open-eind-karakter aan subsidieregelingen.

b. Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan dat, gezien de altijd, maar thans in het bijzonder geldende schaarste van middelen, subsidies met een open-eind-karakter in beginsel worden vermeden. Deze methode ware alleen toe te laten indien dit volgt uit de aard der voorziening in relatie met heldere en consequent toegepaste criteria. De eerste verantwoordelijkheid op dit punt berust naar het oordeel van de werkgroep bij de Minister van Financiën, onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

5. Indicatiestelsels

a. Bevindingen

De criteria, voorzover van subjectief karakter, die de toegang tot gesubsidieerde voorzieningen bewaken samen met de wijze waarop indicatiestelsels zijn opgebouwd en functioneren maken dergelijke stelsels als plannings- en beheersingsinstrument ongeschikt. Vage richtlijnen van de centrale overheid geven de uitvoerende indicatiestellers ruimte voor subjectief rolgedrag. Het eigen belang kan een rol meespelen indien de indicatiesteller tevens aanbieder van de voorziening is. Vrijheid tot subjectieve interpretatie kan voorts ruimte geven aan professioneel perfectionisme en aan risicomijdend gedrag door bij twijfel liever een aantal malen positief te indiceren dan één maal kans te lopen ten onrechte negatief te adviseren. Aan indicatiestellers wordt niet gevraagd de kosten van de voorzieningen af te wegen tegenover andere behoeften c.q. de collectieve lastendruk. Hun gecumuleerde positieve indicaties kunnen dan ook niet maatgevend zijn voor de omvang van de desbetreffende behoeften in maatschappelijk opzicht. Die afweging moet centraal geschieden. Het indicatiestelsel dient dan om het centraal vastgestelde quotum c.q. budget naar rato van urgentie over de aanvragers te verdelen.

Naast deze distributiefunctie kan een indicatiestelsel een optimaliseringsfunctie hebben, door te indiceren naar de meest optimale voorzieningswijzen indien in de behoefte op verschillende manieren kan worden voorzien. De toegang tot de alternatieve c.q. complementaire voorzieningen dient dan via één (gedeconcentreerde) instantie en via één normenstelsel te lopen, terwijl de betrokken voorzieningen op identieke wijze gefinancierd dienen te worden.

b. Algemene aanbevelingen

De aanbevelingen die de werkgroep heeft opgesteld kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat.

- De indicatiesteller mag geen eigen belang hebben bij positieve advisering;
- Een goed informatiesysteem ter bevordering van de eenheid van interpretatie dient aanwezig te zijn.

- Een goede verhouding tussen kosten en nut van het indicatiestelsel dient gewaarborgd te worden.
- Beheersing dient plaats te vinden via een centraal bepaald quoterings- c.q. budgetstelsel en afstemming daarop van de algemene indicatiekriteria.
- Distributie van het per instelling/gemeente/provincie beschikbare quotum c.q. budget over de individuele aanvragers dient plaats te vinden naar rato van de urgentie van hun behoeften.
- Wachtlijsten dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden bijvoorbeeld door:
 - a) stringentere criteria c.q. door bij toewijzing rekening te houden met behoeftengradaties;
 - b) zonodig periodieke herindicatie van positief geïndiceerden verplicht te stellen, rekening houdend met persoonlijk omstandigheden en beschikbare alternatieven;
 - c) beperking van de geldigheidsduur van positieve indicaties.
- Iedere voorziening c.q. ieder alternatief of complementair samenhangend voorzieningenstelsel dient slechts bereikt te kunnen worden via één normenstelsel, toegepast door één (gedeconcentreerde) instantie en gefinancierd te worden op dezelfde wijze als de andere voorzieningen(stelsels) die via dat normenstelsel bereikbaar zijn.

c. Specifieke aanbevelingen

De werkgroep heeft naast algemene aanbevelingen inzake indicatiestelsels een aantal aanbevelingen gedaan betreffende indicatiestelsels in concrete subsidieregelingen. Deze zijn opgenomen in par. 5.3. van het rapport.

6. Thema beleidsvrijheid

a. Bevindingen

Onder beleidsvrijheid heeft de werkgroep verstaan de uit de subsidieregeling - als er al een regeling is - voortvloeiende bevoegdheid van het bestuur door het stellen van eigen - al dan niet aanvullende - regels dan wel door het gebruikmaken van de interpretatieruimte die de bestaande regels bieden, zelf invloed uit te oefenen op de te nemen beslissingen omtrent het al dan niet toekennen van een subsidie en omtrent de hoogte daarvan.

De beleidsvrijheid van het bestuur kan door verschillende oorzaken groot zijn.

Zo kan er, behoudens de begroting, geen regel zijn gegeven. Een andere situatie is die waarin de wettelijke normen het bestuur een ruime beleidsvrijheid toekennen, maar waarbij het bestuur regels van pseudo-wetgeving heeft opgesteld waardoor de eigen beleidsvrijheid is beperkt.

De beleidsvrijheid die het bestuur zich heeft voorbehouden (in pseudo-wetgeving) of aan het bestuur is toegekend in een regeling, kan van verschillende aard zijn:

- de regeling biedt de gesubsidieerde (rechts-)persoon een recht op een financiële tegemoetkoming met een bepaald doel dat slechts in algemene termen omschreven is bijv. "noodzakelijke kosten van bestaan";
- de regeling biedt de gesubsidieerde (rechts-)persoon geen recht op een financiële tegemoetkoming maar bepaalt dat het bestuur onder bepaalde omstandigheden daartoe kan komen.

Deze laatste vorm biedt met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de mogelijkheid om - als er een maximum is gesteld - geen verdere tegemoetkomingen meer te verlenen.

Bij weinig genormeerde regelgeving kan de beleidsvrijheid van het bestuur in samenhang met de interpretatievrijheid die de rechter is gelaten, uit een oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid problemen oproepen. De rechter heeft immers niet een taak vergelijkbaar met die van het bestuur bij de algemene financieel-budgettaire afweging.

De voor- en nadelen van stringente normen (dus geen beleidsvrijheid voor het bestuur) kunnen als volgt worden weergegeven.

Voordelen: rechtszekerheid, controleerbaarheid van de uitvoering en grote bestuurbaarheid en beheersbaarheid in geval van goede voorspelbaarheid van het beroep op de gesubsidieerde voorziening.

Nadelen: gebrek aan flexibiliteit en onvoldoende bestuurbaarheid en beheersbaarheid in geval van geringe voorspelbaarheid.

De bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de Rijksuitgaven wordt beïnvloed door de aard van de regelgeving en door de jurisprudentie. Bij het trekken

van de grenzen spelen met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals zij door de rechter en de Kroon worden toegepast, een belangrijke rol. De invloed van de beginselen van behoorlijk bestuur relatieveert de verschillen in formele beleidsvrijheid krachtens de subsidieregeling in vergaande mate. Met enige voorzichtigheid zou de volgende conclusie uit de jurisprudentie kunnen worden getrokken. Indien er een bevoegdheid is gegeven om voor een bepaald doel financiële uitkeringen te doen, maakt het voor de continuering of beëindiging van een langlopende subsidie niet veel uit hoe de bevoegdheid is verleend. In die gevallen kan de subsidiëring worden beëindigd met inachtneming van de wettelijke grenzen mits conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt gehandeld. Voor de toekenning van nieuwe subsidies is het verschil tussen de toekenning van louter een bevoegdheid aan het bestuur en het toekennen van een recht op een financiële uitkering van essentiële betekenis. In die gevallen waarin een recht op subsidie is toegekend bestaat immers de verplichting tot toekenning; in de andere gevallen niet.

b. Aanbevelingen

Er zijn geen strikte algemene regels te geven voor de wijze waarop bevoegdheden in verband met financiële beheersbaarheid moeten worden toegekend. Wel kan worden gewezen op de mogelijkheden om bepaalde knelpunten vanuit een oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid, te vermijden. In dit verband is het volgende van belang:

- Er moet voor gewaakt worden dat gegadigden recht verwerven op een voortdurende subsidiëring zonder dat daarvoor een goede reden is. Daarbij zij opgemerkt dat ook langlopende subsidiëring met inachtneming van redelijke termijnen kan worden beëindigd binnen de wettelijke kaders. Zulks is alleen dan bijna onmogelijk als in de wet een duidelijk recht op bepaalde financiële prestaties zonder een maximum is vastgelegd. In dat geval zou er namelijk een wetwijziging moeten worden doorgevoerd. De bestuurbaarheid en beheersbaarheid is dan volledig aan de wetgever gelaten.
- Het vaststellen van een maximum kan in bepaalde gevallen tamelijk hard uitwerken jegens belanghebbenden. Dit is met name dan het

geval als het gestelde maximum wordt bereikt of dreigt te worden bereikt en het beleid dat op basis van de wet wordt gevoerd niet meer kan worden bijgesteld.

Voorzover echter elk jaar nieuwe subsidie-aanvragen moeten worden beoordeeld, kan de minister de binnengekomen aanvragen die in beginsel voor subsidiëring in aanmerking komen tegen elkaar afwegen. Erop gewezen zij dat het opnemen van een maximum in een regeling er niet toe hoeft te leiden dat het bestuur de aanvragen in volgorde van binnenkomst moet afhandelen; indien een regeling een maximum bevat, kunnen in de regeling ook andere verdelingssystemen worden opgenomen.

- In die gevallen waarin het bestuur beleidsvrijheid wordt gelaten is het met het oog op de budgettaire beheersing in vele gevallen wenselijk een maximumbedrag op te nemen althans in de regeling te bepalen dat de Minister (of een ander bestuursorgaan) jaarlijks een - te publiceren - maximumbedrag vaststelt.
- Uitgangspunt voor de verhouding tussen overheidslichamen bij de uitvoering van subsidieregelingen dient te zijn dat financiële verantwoordelijkheid en beleidsbevoegdheden in beginsel in één hand dienen te liggen: "Wie betaalt, bepaalt". Aan de beheersbaarheid van de subsidie-uitgaven wordt afbreuk gedaan indien van dit uitgangspunt wordt afgeweken.

7. Thema reautoriatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie.

a. Bevindingen

Onder horizonwetgeving heeft de werkgroep verstaan regelgeving - in formele en materiële zin - waarin uitdrukkelijk een beëindigingstijdstip wordt genoemd. Dit impliceert dat, indien tot (al dan niet gewijzigde) voortzetting van een regeling zou moeten worden overgegaan, een uitdrukkelijke beslissing (reautoriatie) vereist is ("neen, tenzij ..."). Beëindiging van de regeling is in de hier bedoelde zin van horizonwetgeving geen doel op zich maar primair gericht op het afdwingen van evaluatie. De combinatie van de verplichting tot evaluatie en reautoriatie betekent dat beleid van tijd tot tijd op de politieke agenda wordt geplaatst en dat gestimuleerd wordt dat gevolgen worden verbonden aan de conclusies van de evaluatie. De flexibiliteit van het beleid krijgt betere kansen wanneer

bij weerstand door gevestigde belangen verwezen kan worden naar de vastgelegde noodzaak te reautoriseren op basis van evaluatie. Door van tevoren tijdstippen vast te leggen waarop geëvalueerd/gereautoriseerd moet worden verzekert deze methode dat tijdig informatie wordt verzameld die relevant is voor de beoogde heroverweging van beleid.

Bij het hier bedoelde type evaluatie gaat het om fundamenteel onderzoek naar de doelstellingen c.q. naar de mate waarin deze worden gerealiseerd. Gebleken is dat reautorisation van subsidieregelingen op basis van evaluatie, zoals dit begrip hieronder nader wordt omschreven, in de huidige bestuurspraktijk niet voorkomt.

Gezien de kosten verbonden aan evaluatie ligt het niet voor de hand in alle subsidieregelingen evaluatiebepalingen op te nemen. Ook is van belang dat besluitvormingskanalen niet overbelast moeten raken. Er moet evenredigheid zijn tussen de zwaarte van de methode en de mate van toepassing daarvan.

Bij de selectie geldt als randvoorwaarde dat het te verwachten effect van de evaluatie moet opwegen tegen de kosten van de uitvoering. Er behoeft geen bezwaar tegen te bestaan dat evaluaties - mede met het oog op het kostenaspect - ten departemente worden uitgevoerd.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de volgende soorten subsidieregelingen:

- regelingen met weinig geoperationaliseerde doelstellingen c.q. weinig instrumentele vormgeving, in het bijzonder wanneer daarbij grote interpretatieruimte wordt gegeven aan de uitvoerende macht; Met name kan hier aan open-eindregelingen met een groot budgettair beslag gedacht worden;
- bestaande en nieuwe regelingen met een experimenteel karakter.

Overwogen zou kunnen worden een eerste selectie in bilaterale sfeer te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld bij het begrotingsoverleg. Ten aanzien van wetten informele zin en algemene maatregelen van bestuur kan de uiteindelijke selectie in de ministerraad plaatsvinden. De selectie van zelfstandige ministeriële regelingen kan in bilateraal overleg geschieden. Het voornemen om bepaalde regelingen van een beëindigingsmoment te voorzien en te evalueren zou ten slotte in het jaarlijkse "Aktieprogramma" kunnen worden vastgelegd.

Ten aanzien van de vormgeving is denkbaar:

1. een wet in formele zin waarin de werkingsduur van meer dan één regeling wordt beperkt en waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van elk van die regelingen geëvalueerd dient te worden.
2. evaluatiebepalingen of reautoriseringsclausules per individuele regeling of samenhangend complex van regelingen waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van de betrokken regelingen geëvalueerd dient te worden.

De laatste variant verdient naar het oordeel van de werkgroep de voorkeur.

b. Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan dat bij bepaalde soorten subsidieregelingen via een horizonbepaling een verplichting wordt ingebouwd na een bepaalde periode de werking van de regeling te evalueren en op basis daarvan een beslissing omtrent reautoriseringsclausules te nemen.

Alvorens de horizonsgedachte met vrucht in praktijk gebracht kan worden is het daarom wenselijk een aantal regelingen op de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Daartoe is een selectie-beslissing nodig waarbij voor wat betreft de keuze van de te onderzoeken regelingen zo veel mogelijk het principe van evenredigheid voor wat betreft de departementale subsidie-uitgaven in acht genomen zal moeten worden. Het initiatief terzake van deze selectie zou bij de Minister van Financiën kunnen liggen.

Onderzocht zal dan moeten worden of het mogelijk is de betrokken regelingen zodanig in te richten en de criteria waaraan de evaluatie moet voldoen zodanig vorm te geven dat uit de resultaten van de evaluatie zinvolle conclusies getrokken kunnen worden voor een beslissing omtrent reautoriseringsclausules, al dan niet in de gewijzigde vorm, van deze regelingen.

Indien de horizonsgedachte in deze concrete gevallen toepasbaar blijkt te zijn, kan de selectie verder geschieden op basis van de door de werkgroep geformuleerde uitgangspunten (zie hiervoor onder "Bevindingen").