

HEROVERWEGING

1985

*Eigen bijdragen van gebruikers
van gesubsidieerde voorzieningen*

Deelrapport nr. 83



MINISTERIE VAN FINANCIËN
BIBLIOTHEEK K. 0105
POSTBUS 20201
2500 EE DEN HAAG

NR.

4465 D

I. TAAKOPDRACHT EN THEORETISCHE KADER	2
1.1. Probleemstelling	
1.2. Begrenzing van de probleemstelling Gesubsidieerde voorziening Kwartaire sector	
1.3. Methode van onderzoek Informatieverwerving Ontwikkelen van varianten Effecten	
1.4. Verantwoording	
1.5. Theoretisch kader Motieven voor subsidiëring Motieven tegen subsidiëring	
1.6. Enige dwarsdoorsneden De voorzieningen ingedeeld naar omvang De voorzieningen ingedeeld naar departement Clustering	
1.7. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.).	
2. EIGEN BIJDRAGEN	17
2.1. Inleiding	
2.2. Begripsbepaling	
2.3. Vormen van eigen bijdragen	
2.4. Aandachtspunten voor het vragen van eigen bijdragen	
2.4.1. Elasticiteit	
2.4.2. Externe effecten	
2.4.3. Inkomenseffecten Inkomensprijzen en marginale druk	
2.4.4. Perceptiekosten	

2.5. Mogelijkheden tot het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen

2.5.1. Heroverweging van 1981

2.5.2. Heroverweging van 1985

a. voorzieningen boven 1 mld

b. voorzieningen onder 1 mld

3. DONATIES, SPONSORING EN NORMERING

34

3.1. Donaties en sponsoring

Begripsafbakening

3.1.1. Motief voor giften en donaties

Mogelijkheden tot donaties

3.1.2. Motief voor sponsoring

Ethiek

Mogelijkheden tot sponsoring

a. Voorzieningen boven 1 mld

b. Voorzieningen onder 1 mld

3.2. Normering

Omschrijving

Indicatoren

Mogelijkheden tot normering

4. EFFECTEN VAN VARIANTEN

43

4.1. Inleiding

4.2. Volume-effecten

4.3. Inkomenseffecten

4.4. Werkgelegenheidseffecten

4.5. Bestuurlijke effecten

4.6. Overige effecten

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

50

BIJLAGEN

- 1a. Taakopdracht
- 1b. Samenstelling werkgroep
2. Voorzieningen gegroepeerd naar departementen.
3. Overzicht motieven voor subsidiëring.
4. Voorzieningen gegroepeerd naar thema.
- 5a. Voorzieningen uit 1981, die thans ook deel uitmaken van het onderzoek
- 5b. Overzicht maatregelen heroverweging 1981
6. Technische mogelijke varianten per voorziening
- 7a. Uitvoerige vragenlijst
- 7b. Beperkte vragenlijst
8. Voorzieningen naar gebruikers per inkomenscategorieën.
9. Overzicht van bestaande eigen bijdrageregelingen.
10. Departementale bijdragen grote en kleine voorzieningen
11. I.O.O. rapport

1. TAAKOPDRACHT EN THEORETISCHE KADER

1.1. Probleemstelling

Op grond van de in de Miljoenennota 1985 opgenomen taakopdracht* heeft de werkgroep heroverweging eigen bijdragen** de volgende probleemstelling geformuleerd:

Wat zijn de mogelijkheden tot verkleining van het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector, met name door het vragen c.q. verhogen van eigen bijdrage aan gebruikers van die voorzieningen.

Deze probleemstelling dient zo te worden geïnterpreteerd dat de opbrengst van het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdrage in mindering dient te worden gebracht op het subsidie vanwege het rijk. In het algemeen kan worden opgemerkt dat de mogelijkheden om eigen bijdragen te vragen, c.q. te verhogen toenemen naarmate de collectieve lastendruk daalt. Omgekeerd geldt dat de collectieve lastendruk kan dalen door het invoeren van de eigen bijdragen. Voorts heeft de werkgroep de mogelijkheden tot verkleining van het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector middels sponsoring verkend.

De begrippen 'gesubsidieerde voorziening' en 'kwartaire sector' vragen om een verduidelijking. Tevens heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging besloten een aantal tot de kwartaire sector behorende voorzieningen geen voorwerp van onderzoek te laten zijn.

1.2. Begrenzing van de probleemstelling

Gesubsidieerde voorziening

De werkgroep heeft een gesubsidieerde voorziening in navolging van de werkgroep 'heroverweging subsidieregelingen en -voorwaarden'*** omschreven als een voorziening, welke geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd door een bestedingsgebonden overdracht van het rijk naar een derde, die al dan niet de uiteindelijke gebruiker is. Het begrip bestedingsgebonden is in eerste aanleg ruim geïnterpreteerd, waardoor bijvoorbeeld ook rijksbijdrageregelingen voorwerp van onderzoek zijn geweest.

* zie bijlage la.

** voor samenstelling werkgroep zie bijlage lb

*** Heroverweging Subsidieregelingen en -voorwaarden, deelrapport nr. 54.

Voorts heeft de werkgroep onder gebruikers zowel eindgebruikers (consumenten) als eventuele instellingen verstaan, die ten dienste van de eindgebruikers gebruik maken van voorzieningen, die vanwege de rijksoverheid geheel of gedeeltelijk onder de kostprijs worden gefinancierd. Om die reden is aanvankelijk bijvoorbeeld de tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden voorwerp van onderzoek geweest.

Kwartaire sector

De werkgroep heeft de omschrijving van de kwartaire sector van het S.C.P. als uitgangspunt gekozen. Het S.C.P. rekent de volgende voorzieningen tot de kwartaire sector:

1. de instellingen, die volgens de nationale rekeningen, tot de sector overheid behoren, te weten voorzieningen van: openbaar bestuur, defensie, gesubsidieerd onderwijs en sociale verzekeringen;
2. een aantal instellingen en vrije beroepsbeoefenaren, die volgens de nationale rekeningen behoren tot de sector bedrijven. In het bijzonder gaat het hierbij om instellingen op het gebied van: gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, cultuur, sport, recreatie, speurwerk, ongesubsidieerd onderwijs en overige maatschappelijke organisaties;
3. het openbaar personenvervoer per trein, tram of bus.

Op grond van deze opvatting van de kwartaire sector zijn onder meer de voorzieningen op het gebied van de volkshuisvesting uitgesloten. Deze zijn evenwel gelijktijdig voorwerp van onderzoek in het kader van de werkgroep 'heroverweging huur- en subsidiebeleid' en 'heroverweging demografische ontwikkeling' geweest. Voorts zijn de voorzieningen, die gefinancierd zullen worden via de wet gezondheidzorg en maatschappelijke dienstverlening, en de voorzieningen uit hoofde van de A.A.W., krachtens de taakopdracht van onderzoek uitgesloten. Tenslotte is in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging besloten de volgende voorzieningen niet in beschouwing te nemen:

- de autonome subsidies van de lagere publiekrechtelijke lichamen (lpl's);
- de krachtens medebewind verstrekte subsidies van lpl's, waarbij de lpl's beschikken over een ruime beleidsvrijheid met betrekking tot de toe te passen subsidievoorwaarden;
- voorzieningen, die door de overheid zelf (beneden de kostprijs) worden aangeboden; hierbij is geen sprake van subsidiëring; het gaat in dit onderzoek juist om niet door de overheid geproduceerde (maar wel door het Rijk bekostigde) voorzieningen;
- subsidies aan het bijzonder onderwijs (althans op de verplichte subsidies op grond van de financiële gelijkstelling);

- subsidies die rechtstreeks aan de gebruikers van overheidsvoorzieningen worden verstrekt (in plaats van aan de producenten van de voorzieningen);
- tegemoetkomingen die via het fiscale instrumentarium worden verstrekt.

Overigens heeft de werkgroep besloten het aan de opvatting van het S.C.P. ten grondslag liggende criterium van 50% of meer subsidiëring door de overheid aanvankelijk niet te eng te interpreteren en ook een aantal voorzieningen, die voor minder dan 50% door de overheid wordt gesubsidieerd, in beschouwing te nemen. Op grond daarvan zijn in eerste instantie ook het Nederlands Instituut voor Nijverheidstechniek (NINT) en het Sociaal Cultureel Welzijn van Zeelieden en Schippers voorwerp van onderzoek geweest.

Aanvankelijk zijn 71 voorzieningen voorwerp van onderzoek geweest. Het budgettaire beslag daarvan (het ijkpunt) bedraagt 14.080.4 mln. In de loop van het onderzoek heeft de werkgroep 19 voorzieningen laten vallen, waardoor uiteindelijk 52 voorzieningen zijn heroverwogen*. Het budgettaire beslag van deze voorzieningen is 14.012.3 mln.

* Het betreft 5 voorzieningen, waarvan het budgettaire beslag in 1989 gelijk aan nul is, bijv. omdat de financiering door de rijksoverheid wordt beëindigd. Voorts heeft de werkgroep 6 voorzieningen, waarvan het beslag minder dan 1 mln. is, na de vaststelling van het ijkpunt buiten beschouwing gelaten. Tenslotte heeft zij besloten aan 9 voorzieningen (waarvan 3 die reeds om andere redenen waren afgevallen), die door de rijksoverheid worden gesubsidieerd voor minder dan 50%, geen verdere aandacht te besteden. Een en ander betekent overigens niet dat de in dit rapport ontwikkelde mogelijkheden om het aandeel van de overheid in de financiering van deze voorzieningen te verminderen niet op deze voorzieningen van toepassing zouden zijn. Hetzelfde geldt voor de twee artikelen van de begroting van W.V.C. te weten: Proefgemeenten en Convenant vier grote gemeenten, waarvan (in 1986) 76.4 mln resp. 112.7 mln naar voorzieningen toevloeien, die deel uit maken van dit onderzoek.

In het onderstaande wordt van de resterende 52 voorzieningen uitgegaan. Voor informatie over de 19 niet verder in beschouwing genomen voorzieningen zij naar bijlage 2 verwezen.

Voorts heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging op een verzoek van de werkgroep geëxpliciteerd wat moet worden verstaan onder het ontwikkelen van beslisklare varianten. Onder 'beslisklaar' dient zowel direct implementabel, als budgettair substantieel te worden verstaan. Een beleidsvariant behoeft weliswaar op zich niet budgettair substantieel te zijn om 'beslisklaar' te zijn, maar er valt weinig te beslissen wanneer dat niet het geval is.* Het adjectief 'beslisklaar' impliceert tevens dat een maatregel, die na het verschijnen van de miljoenennota 1985 is getroffen, geen onderdeel van een variant meer kan zijn.

1.3. Methode van onderzoek

Informatieverwerving

De werkgroep heeft onder meer informatie verzameld via een vragenlijst (zie bijlage 7a), die aan de secretarissen-generaal van de in de werkgroep vertegenwoordigde departementen is toegezonden.

De beantwoording van de vragen bleek echter op een aantal onderdelen onvolledig te zijn, c.q. tot problemen te leiden. Om die reden is besloten een tweede, beperktere vragenlijst (zie bijlage 7b) aan de leden van de werkgroep toe te zenden. Beide vragenlijsten hebben een respons van 59% gekregen.

Tenslotte heeft de werkgroep en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) verzocht een vergelijkend onderzoek naar de wijze van financiering van voorzieningen in een aantal andere landen te doen. Het I.O.O. heeft zich daarbij beperkt tot België, West-Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten. De integrale resultaten van het onderzoek zijn opgenomen als bijlage 11 van dit rapport.

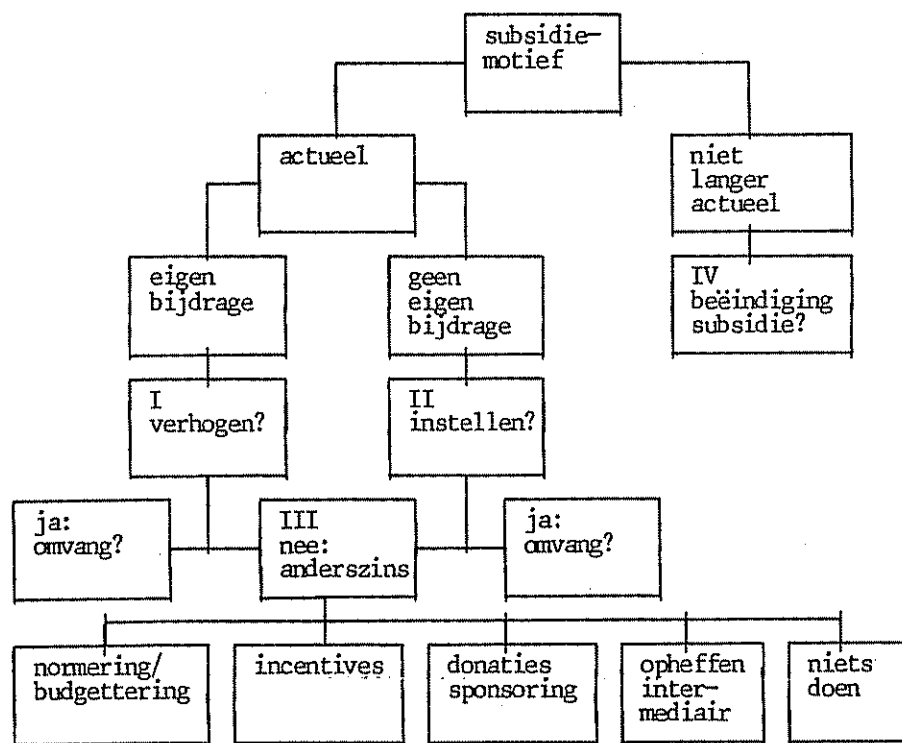
Ontwikkelen van varianten

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie gericht op het vragen, c.q. verhogen van een eigen bijdragen. Daarnaast zijn andere mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten bezien. In dat kader is onder meer aandacht besteed aan de mogelijkheid van sponsoring al of niet in combinatie met normering.

Daarbij heeft de werkgroep langs de volgende lijnen haar gedachten bepaald.

* Brief van de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging
d.d. 10 oktober 1985

Figuur 1: de variantenontwikkelingsboom



Een en ander resulteert in vier typen varianten, te weten:

1. Het verhogen van de eigen bijdrage.
2. Het instellen van een eigen bijdrage-regeling.
3. Een 'anderszinse' variant, waarbij de volgende subvarianten zijn onderscheiden:
 - a. normering en/of budgettering
 - b. incentives
 - c. donaties en sponsoring
 - d. opheffen intermediair
 - e. niets doen
4. Nader onderzoek naar de actualiteit van het subsidiemotief.

Bij het zoeken naar besparingsmogelijkheden is de variantenboom zowel van boven naar beneden (top-down), als van onder naar boven (bottom-up) afgelopen. In de eerste benadering is uitgegaan van de **voorzieningen**, waarbij de werkgroep zich heeft beperkt tot de voorzieningen boven de 100 mln.

De tweede benadering gaat uit van de onderscheiden **varianten** en heeft betrekking op alle voorzieningen. Daarbij werd verondersteld dat een bepaalde variant - met uitzondering van de vierde variant - mogelijk was tenzij het tegendeel werd aangetoond. De resultaten van beide benaderingen zijn per voorziening gegroepeerd in bijlage 10, die geheel voor rekening van de betrokken departementen komt. Voorts heeft een marginale toetsing van de actualiteit van de motieven voor subsidiëring vanwege het rijk plaatsgevonden (zie bijlage 3). Op basis van de aldus verkregen informatie zijn een aantal beleidsvarianten ontwikkeld. Daarbij is een **analogie** redenering gehanteerd, waarbij is nagegaan in hoeverre een eigen bijdrage kan worden toegepast op vergelijkbare voorzieningen. De voorzieningen zijn hiertoe geclusterd rondom een vijftal thema's, te weten (zie bijlage 4):

1. voorzieningen op het gebied van het **onderwijs**, waaronder ook relatief kleine voorzieningen als scholing en vorming door politieke instellingen. Het betreft in totaal 9 voorzieningen. Het totale budgettaire beslag van deze voorzieningen bedraagt 5570 mln., waaronder 5284.4 mln. voor het V.O., H.B.O. en het W.O. (incl. het landbouwonderwijs).
2. voorzieningen op het terrein van **onderzoek**. Het betreft 5 voorzieningen, waarvan het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium de grootste is. In totaal is met deze voorzieningen 48.1 mln. gemoeid.
3. voorzieningen, die betrekking hebben op **voorlichting**. Onder deze noemer vallen ook voorzieningen op het gebied van advisering, behandeling van klachten e.d. In totaal kunnen 10 voorzieningen, goed voor 124.4 mln., onder deze noemer worden gebracht.
4. voorzieningen op het gebied van **cultuur**. Als zodanig kunnen 4 voorzieningen worden aangemerkt. Deze voorziening hebben een totaal budgettair beslag van 542.2 mln.
5. voorzieningen, die kunnen worden gekwalificeerd als **zorg** voorzieningen, waaronder tevens begrepen sociaal-culturele voorzieningen (in het vervolg te noemen zorgvoorzieningen). Als zodanig kunnen 16 van de 52 onderzochte voorzieningen worden aangemerkt. Het budgettaire beslag van deze voorzieningen bedraagt 4274.2 mln., waarvan de W.S.W. 2803.8 mln. voor haar rekening neemt.

In totaal zijn op deze wijze 44 van de 52 voorzieningen aan elkaar gerelateerd. De overige voorzieningen pasten niet in deze wijze van structurering en zijn - voor zover budgettair interessant - afzonderlijk bezien.

Daarnaast is de voorgeschreven 20%-variant ontwikkeld, waarbij - in navolging van het SWOKA-onderzoek - een **simulatie** redenering is toegepast. De werkgroep is nagegaan wat de effecten van de verschillende varianten zouden zijn. Daarbij zijn de volgende effecten onderscheiden:

- a. budgettair
- b. volume (doelstelling/vraaguitval/elasticiteit)
- c. inkomensverdeling
- d. werkgelegenheid
- e. bestuurlijk (decentralisatie).

1.4. Verantwoording

De werkgroep is tijdens haar onderzoek met een aantal problemen geconfronteerd. In de eerste plaats heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan over de vraag welke voorzieningen voorwerp van onderzoek waren, waardoor betrekkelijk veel tijd verloren is gegaan met het vaststellen van het ijkpunt. Aanvankelijk zijn 71 voorzieningen onder het ijkpunt gebracht. Om verschillende redenen heeft de werkgroep in de loop van het onderzoek 19 van 71 voorzieningen buiten beschouwing gelaten.

In de tweede plaats is de werkgroep geconfronteerd met het feit dat de meeste van de door haar onderzochte voorzieningen reeds op een of andere wijze voorwerp van heroverweging waren geweest. Hierdoor bleek het af en toe moeilijk om aan de beleidsvarianten invulling te geven zonder in 'draconische' maatregelen te vervallen. Wel wordt de invulling van de beleidsvarianten ingrijpender naarmate het budgettair effect nadert naar 20% van het bedrag dat is voorzien in de meerjarenraming voor 1989. De werkgroep heeft voor de voorzieningen boven de 100 mln. onderzocht wat de consequenties zouden zijn van een verhogen van eigen bijdragen, waarvan de (rekenkundige) opbrengst 20% van het gesubsidieerde bedrag zou belopen. Het zou - om voorbeelden uit de departementale bijdragen (zie bijlage 10 te noemen - onder meer een verhoging van de eigen bijdrage met ruim 300% betekenen (rechtshulp), gegeven de prioriteit, die aan de doelstelling is toegekend, niet acceptabel zijn (vakopleiding jeugdigen), vraaguitval en inkrimping van het voorzieningenniveau (kinderbescherming, jeugdhulp) ten gevolg hebben, tot weglekeffecten van 60% tot 100% leiden (onderwijs), de gebruikers ver onder bijstandsniveau brengen (W.S.W.), een verlies van 6500 arbeidsplaatsen opleveren (openbaar vervoer) en op een herziening van voorgenomen bestuurlijke verhoudingen neerkomen (podiumkunsten, welzijnswetvoorzieningen). De werkgroep heeft de 20% variant, gelet op de overigens voor alle heroverwegingswerkgroepen geldende opdracht om deze te ontwikkelen, desalnietemin niet als prohibitief ter zijde geschoven.

Per voorziening dienen de effecten zorgvuldig te worden afgewogen tegen het budgettair effect. Het is evenwel niet aan de werkgroep om deze afweging te maken. Zij heeft slechts getracht de vereiste informatie voor een dergelijke afweging op politiek niveau aan te dragen.

De invulling van de beleidsvarianten werd bovendien belemmerd door het 'horizontale' karakter van het onderzoek. Het onderzoek had niet alleen betrekking op een groot aantal voorzieningen, waarbij de meeste departementen zijn betrokken, maar ook op een grote variëteit aan voorzieningen. Bij een aantal departementen beslaat het budgettair beslag van de voorzieningen een belangrijk deel van hun begroting, terwijl voor een aantal andere ministeries de betrokkenheid marginaal is. Van een onderling samenhangend geheel van eigen bijdrageregelingen is niet of nauwelijks sprake.

Het beeld dat uit de informatie in de bijlagen naar voren komt is dan ook zeer gedifferentieerd. Zo is bij de varianten enerzijds sprake van een verhoging van de contributie voor de openbare bibliotheken van f. 20,-- tot f. 25,-- per jaar, anderzijds wordt gesproken over een verhoging van het collegegeld van f. 1048,-- tot f. 2119,-- per jaar (zie bijlage 10). De varianten dienen evenwel niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief te worden vergeleken. De toegemeten tijd bleek daarvoor evenwel tekort.

In de derde plaats bleek de informatievoorziening een probleem op te leveren. De informatie, die voor de invulling van de beleidsvarianten benodigd was, bleek bij de beleidsafdelingen veelal moeilijk boven tafel te krijgen. De beschikbare informatie sloot vaak niet aan bij de behoefte van de werkgroep, terwijl de benodigde informatie veelal niet of pas na ingewikkelde consultaties beschikbaar bleek te kunnen komen. Als zodanig vormt de informatievoorziening een perfecte illustratie van de in het rapport gepresenteerde "theory of non-marketfailure". De werkgroep is dan ook van oordeel dat de druk op de departementen om de gevraagde informatie te leveren vergroot moet worden, danwel dat een ander systeem van informatievoorziening nodig is, waarbij het onderzoek minder afhankelijk is van het verstrekken van de informatie door het verantwoordelijke departement. Daarbij gaan onder meer de gedachten uit naar het benutten van het 'veld' als alternatieve informatiebron.

Het resultaat is vanwege bovengenoemde problemen globaal in die zin, dat niet elke voorziening uitputtend is onderzocht op de mogelijkheden tot het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen.

1.5. Theoretisch kader

Motieven voor subsidiering

In de literatuur* worden over het algemeen onderstaande motieven voor

subsidiering door de overheid onderscheiden:

- merit-good (M): de baten worden, naar het oordeel van de overheid, door de gebruikers van een voorziening onderschat.
- externe effecten (E): de baten blijven niet beperkt tot de betalende gebruiker van de voorziening. Ook niet-gebruikers profiteren van een voorziening zonder daar voor te betalen.
- rechtvaardigheid (R): bevorderen van de mobiliteit tussen sociale groepen en van gelijke kansen. Dit motief heeft een nauw relatie met de externe effecten en de merit-good overwegingen.
- kosten (K): de perceptiekosten kunnen zo hoog zijn dat zij een vrije prijsvorming in de weg staan.
- ontwikkeling (O): de baten verbonden aan de ontwikkeling of versnelling van een in beginsel rendabele voorziening zijn op korte termijn voor anderen dan de overheid onvoldoende om deze zelf tot stand te brengen. Dit motief zal veelal een tijdelijk karakter hebben.

Het optreden van externe effecten blijkt verreweg het belangrijkste motief voor subsidiëring van voorzieningen te zijn. Bij 58% van de voorzieningen wordt door het betrokken departement het optreden van externe effecten als het dominante motief voor subsidiëring genoemd.

Tabel 1: subsidiemotieven

motieven	aantal	percentage
merit good	7	13
externe effecten	30	58
rechtvaardigheid	8	15
kosten	0	0
ontwikkelingseffect	7	13
totaal	52	99

* Zie onder meer P.H.M. van Dijk, Hoger onderwijsbeleid economische toetsing aan enkele doelstellingen, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 1980.

Overigens zij er op gewezen dat deze tabel met een zekere omzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd. Veelal zijn meerdere motieven van toepassing. Het vaststellen van het dominante motief is derhalve een uiterst subjectieve aangelegenheid.

Wordt het dominant motief voor subsidiëring vergeleken met de motieven voor subsidiëring in 1981, valt een verschuiving van het merit-good motief en het motief van de inkomensverdeling naar het motief van de externe effecten te constateren. Externe effecten worden relatief het minst genoemd in 1981.

Gemeenschappelijk in deze motieven is het wegnemen van imperfecties in het marktmechanisme. Ook het budgetmechanisme kent evenwel zijn tekortkomingen welke een argument kunnen zijn om het subsidie te verminderen ondanks actualiteit van de motieven voor subsidiëring. Deze tekortkomingen van het budgetmechanisme zijn het onderwerp van de 'theorie van het overheidsfalen'*

Motieven tegen subsidiëring

Het belangrijkste argument om subsidiëring te herzien is uiteraard de eventuele verminderde actualiteit van de motieven voor subsidiëring. Daartoe heeft de werkgroep een marginale toetsing van de actualiteiten van de motieven voor subsidiëring uitgevoerd (zie bijlage 3). Doch ook wanneer de motieven voor subsidiëring zoals gezegd nog steeds geldig zijn, kan er aanleiding zijn het subsidie te verminderen. Uitgaande van gegeven consumentenvoorkeuren, kunnen een tweetal factoren worden onderscheiden welke verhinderen dat deze consumentenvoorkeuren in de gewenste output worden omgezet:

1. organisatorische of ambtelijke factoren, die verhinderen dat aan de wensen van de consumenten (kiezer) tegemoet wordt gekomen.
2. politieke factoren, waarbij overigens ook de verscheidenheid in consumentenvoorkeuren (ten aanzien van omvang, samenstelling en kwaliteit van de voorzieningen) een rol speelt.

Onder invloed van deze factoren kunnen tenminste drie gebreken aan het budgetmechanisme worden geconstateerd. In de eerste plaats kunnen beide factoren er toe leiden dat niet de gewenste omvang, samenstelling of kwaliteit van een voorziening wordt voortgebracht. In de tweede plaats kunnen, mede als gevolg daarvan, de kosten in vergelijking tot de produktie van voorzieningen via het marktmechanisme onevenredig toenemen. In de derde plaats kan de produktie van voorzieningen via het budgetmechanisme, evenals de produktie via het marktmechanisme tot neveneffecten leiden.

* Ch. Wolf, A theory of non-market failure: framework for implementation analysis, Journal of Law and Economics 1979.

D.R. Young, Consumer problems in the public sector: a framework for research, Journal of Consumer Policy 1977.

Daarbij dient niet alleen worden gedacht aan negatieve neveneffecten op andere beleidsterreinen, maar ook positieve neveneffecten in de zin van baten voor de producenten, die niet in de prijs tot uiting komen en negatieve neveneffecten in de sfeer van de inkomensverdeling. Deze gebreken in het budgetmechanisme kunnen op hun beurt weer tot een toename van de gebreken van het marktmechanisme veroorzaken, omdat de particuliere sector zal trachten zijn belangen te verdedigen resulterend in nog grotere imperfecties van het marktmechanisme.* Overigens zij er op gewezen dat de consumenten voorkeuren niet volledig bekend zijn als gevolg van de geheel of gedeeltelijk verbroken band tussen genieten en betalen. Aanvullend onderzoek is derhalve gewenst.

Hoewel de gebreken van het budgetmechanisme van geval tot geval dienen te worden afgewogen tegen de gebreken van het marktmechanisme, kan worden gesteld dat zij zo'n omvang kunnen aannemen dat zij reden kunnen zijn om contra-maatregelen (bijv. in de vorm van eigen bijdragen) te treffen.**

De verder toegenomen zelfstandigheid en mondigheid van de consument pleiten eveneens voor een zwaarder accent op individuele afwegingsmechanismen t.a.v. kosten en baten van op eindverbruikers gerichte voorzieningen, althans voorzover geen sprake is van consumptiedwang. Deze vergroting van de consumptievrijheid kan allokatieverbeterend werken.

Overigens zij er op gewezen dat het niet naar behoren functioneren van het budgetmechanisme geen uitsluitend over de relatieve omvang van eigen bijdragen verschaft. De waarde van de 'theorie van het overheids falen' ligt dan ook niet zozeer in de vaststelling van de omvang van de gebreken van het budgetmechanisme (in termen van welvaartsvermindering), alswel in het richtinggevend karakter voor de verbetering van het functioneren van het allocatiemechanisme. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan budgettering, incentives, sponsoring. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 3.

Voorts wijst de werkgroep er op dat het motief van de ontwikkelings-effecten in het bijzonder op omvangrijke investeringen, die aanvankelijk verliesgevend maar op langere termijn kostendekkend zijn, van toepassing is. Tijdelijke subsidiëring kan in de aanloopperiode tot het ontwikkelingsproces leiden. De werkgroep wijst er dan ook met nadruk op dat subsidiëring van dergelijke voorzieningen in beginsel uitsluitend kan plaatsvinden gedurende een bepaalde, nauw omschreven, tijdsperiode. Blijkt na die periode de voorziening nog niet rendabel dan dient beëindiging van de activiteit te volgen.

* Peacock, A., On the anatomy of collective failure, Public Finance 1980.

** Gerritse, R., Heroverwegingen op het breukvlak van overheid en macht, Openbare uitgaven 1981, nr. 5, p. 246.

1.6. Enige dwarsdoorsneden

De voorzieningen ingedeeld naar omvang

Een eerste analyse van de gesubsidieerde voorzieningen, die voorwerp van onderzoek waren leert dat er sprake is van 5 voorzieningen, die 82% van het ijkpunt voor hun rekening nemen, terwijl de resterende 49 voorzieningen staan voor 18%.

Tabel 2: de voorzieningen ingedeeld naar omvang.

	aantal	omvang (mln.)
voorzieningen tussen 1 mln. en 10 mln.	25	91.7
voorzieningen tussen 10 mln en 100 mln	14	410.7
voorzieningen tussen 100 mln en 1 mld	9	2048.7
voorzieningen groter dan 1 mld	5	11461.2
Totaal	52	14012.3

De vijf voorzieningen boven 1 mld. hebben respectievelijk betrekking op het niet-verplichte onderwijs (inclusief het landbouwonderwijs), het openbaar vervoer en de sociale werkvoorziening.

De voorzieningen ingedeeld naar departement

In tabel 3 zijn de voorzieningen ingedeeld naar departement. Daarbij is het budgettaire beslag aangegeven, alsmede of reeds sprake is van een eigen bijdrage-regeling binnen de subsidie-regeling. Een en ander levert het volgende beeld op:

Tabel 3: de voorzieningen naar departement.

departement*	aantal voor- zieningen	meerjaren raming '89 (in mln)	aantal eigen bijdrage- regelingen
Justitie	4	794,2	2
Binnenlandse Zaken	5	12,1	3
Onderwijs en Wetenschappen	3	5045,6**	3
Financiën	1	6,0	1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer	1	1,6	1
Verkeer en Waterstaat	4	3.453,5	3
Economische Zaken	7	57,1	5
Landbouw en Visserij	3	253,3***	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9	3.124,2	1
Welzijn Volksgezond- heid en Cultuur	15	1.264,5	10
Totaal	52	14012.1	32

Op grond van deze tabel kan worden geconstateerd dat er bij ca. 60% van de voorzieningen sprake is van een eigen bijdrageregeling. Bij de overige voorzieningen wordt geen eigen bijdrage gevraagd of is geen informatie beschikbaar dan wel verstrekt. In een aantal gevallen is ook niet te achterhalen of een eigen bijdrage wordt gevraagd, omdat geen inzicht bestaat in de totale kosten van de voorzieningen.

* De departementen van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie hebben meegedeeld dat geen van de onder hen vallende voorzieningen voor onderzoek door de werkgroep in aanmerking kwam.

** exclusief het landbouwonderwijs.

*** inclusief het landbouwonderwijs.

1.7. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.)

De werkgroep heeft kennis genomen van de resultaten van het onderzoek van het I.O.O.: Publieke en private bekostiging van gesubsidieerde voorzieningen: een internationale verkenning 1986; (zie bijlage 11). Zij meent dat het onderzoek van het I.O.O. een goede illustratie van de problemen vormt, die zich bij internationaal vergelijkend onderzoek kunnen voordoen. Zij wijst in dit verband op grote gedifferentieerdheid in de omvang van de collectieve sector, de staatsvorm en de onderlinge geografische afstand van de onderzoekslanden. Zelfs wanneer de resultaten op het eerste gezicht vergelijkbaar lijken, kan bij nadere beschouwing blijken dat daarachter aanzienlijke verschillen schuilgaan. De werkgroep is dan ook van mening dat de resultaten van het onderzoek met grote omzichtigheid moet worden geïnterpreteerd.

De beste aangrijpingspunten voor het ontwikkelen van varianten blijken op het gebied van het onderwijs te liggen. Uit de beschrijving van de situatie in de onderzochte landen komt duidelijk naar voren de verschillende wijzen waarop het onderwijs kan worden gefinancierd. Er zijn twee uitersten: Het onderwijs wordt geheel door de overheid betaald uit de belastingopbrengsten (Zweden). Het onderwijs wordt betaald door de (ouders van de) deelnemers aan het onderwijs (V.S.). Daarbij kent het systeem in de V.S. twee belangrijke uitzonderingen: De relatief kleine sector van het openbaar onderwijs wordt gefinancierd uit de openbare kas. Een uitgebreid stelsel van beurzen voor de betere student, veelal verstrekt door particuliere stichtingen, maakt voor velen het volgen van onderwijs aan de kwalitatief betere particuliere onderwijsinstellingen mogelijk. Het Nederlandse onderwijsstelsel kent evenals de V.S. openbaar en bijzonder (particulier) onderwijs. Maar Nederland kent ook de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hierdoor kan het Nederlandse onderwijsstelsel v.w.b. de financiering ook worden vergeleken met het Zweedse stelsel.

In de V.S. kent het particulier onderwijs kostendekkende tarieven. Het kostenloos openbaar onderwijs vervult een vangnet-functie. Tussen openbaar en particulier onderwijs en tussen instellingen voor particulier onderwijs bestaan in de V.S. grote verschillen in kwaliteit. Het is de vraag in hoeverre deze aspecten van het systeem van de V.S. voor Nederland aanvaardbaar zijn. Eén en ander hangt ook samen met gemaakte keuzes m.b.t. de inrichting van de samenleving. In West-Europa is daarbij meer gekozen voor solidariteit dan in de V.S.. Voorts kan worden gewezen op het leerlingenstelsel (duale stelsel) in W. Duitsland. Overwogen zou kunnen worden een dergelijk leerlingenstelsel ook in Nederland in te voeren, met name in het M.B.O. en H.B.O. (zie: Open overleg Wagner).

De werkgroep constateert dat de wijze van financiering van het openbaar vervoer geen opvallende verschillen lijkt te vertonen. Het onderzoek is evenwel nog niet afgerond, maar zal in een ander verband worden voortgezet. Voorts blijkt uit het onderzoek dat ons land bij het vragen van een eigen bijdrage op het gebied van de openbare bibliotheken voorop loopt. Voorts constateert zij dat de ontwikkeling op het gebied van de podiumkunsten in de richting van centralisatie tegengesteld aan de ontwikkeling in andere landen is. Op het gebied van de kinderopvang valt de vergaande differentiatie van het aanbod op, waarbij met name kan worden gewezen op de relatief goedkope 'opvangmoeders' in België.

De werkgroep onderschrijft de aanbeveling dat een onderzoek naar de effecten van wijzigingen in de bekostigingsstructuur afzonderlijke aandacht verdient. Voorts zou aandacht dienen te worden besteed aan de perceptiekosten.

2. EIGEN BIJDRAGEN

2.1. Inleiding

De werkgroep heeft zich, conform de opdracht, in de eerste plaats bezonnen op de vraag of het aandeel van de rijksoverheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector zou kunnen worden teruggedrongen door het vragen c.q. verhogen van een eigen bijdrage aan de gebruiker van die voorzieningen.

Voorts heeft zij enige aandacht besteed aan inkomensafhankelijke eigen bijdragen, ondanks het recente onderzoek van de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen (I.C.I.P.)* Daarbij heeft de werkgroep overwogen, dat het onderzoek van de I.C.I.P. zich niet - althans niet a priori - heeft beperkt tot de ontwikkeling van uitgavenverlagende beleidsvarianten en zich voornamelijk heeft gericht op andere voorzieningen.

2.2. Begripsbepaling

De werkgroep heeft een eigen bijdrage omschreven als:

een geldelijke tegenprestatie, die van gebruikers en/of derden wordt gevraagd terzake van het gebruik en/of beschikbaarheid van de aangeboden voorzieningen, welke tegenprestatie niet-kosten-dekkend is, terwijl de resterende kostendekking systematisch door de rijksoverheid geschiedt.

Deze omschrijving wijkt in zoverre af van de werkgroep Eigen bijdrage-regelingen (W.E.B.) van de commissie Afstemming financieringsstelsels (C.A.F.)**, dat de werkgroep niet alleen een geldelijke tegenprestatie voor het gebruik, maar ook voor de beschikbaarstelling van een voorziening tot de omschrijving van eigen bijdragen rekent (b.v. bibliotheken).

De werkgroep heeft voorts gemeend de eigen bijdragen niet te moeten beperken tot tegenprestaties van de consument. Ook tegenprestaties van de producent kunnen in bepaalde gevallen als een eigen bijdrage worden beschouwd. Zo wordt in het geval van de tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarde bijvoorbeeld een bijdrage van de 'producent' gevraagd, die op zijn beurt uiteraard weer een eigen bijdrage van de consument kan vragen.

De werkgroep heeft zich overeenkomstig de taakopdracht geconcentreerd op eigen bijdragen van gebruikers van voorzieningen aan **intermediaire** instellingen.

* I.C.I.P. De marginale druk van inkomensprijzen 1986.

** W.E.B. Voor wat, hoort wat? 1983.

Daarbij dient in eerste instantie aan gesubsidieerde instellingen te worden gedacht, doch ook de lagere overheden kunnen als zodanig worden beschouwd (zie paragraaf 1.2.).

Eigen bijdragen rechtstreeks aan de rijksoverheid waren expliciet van onderzoek uitgesloten. Het gaat derhalve om eigen bijdrage-regelingen in het kader van subsidieregelingen.

2.3. Vormen van eigen bijdragen

De werkgroep heeft tenslotte nagegaan in welke vorm de 32 eigen bijdrage regelingen, die voorwerp van onderzoek zijn geweest, zijn gegoten. Daarbij is - vooruitlopend op de paragraaf over eigen bijdragen - onderscheid gemaakt tussen eigen bijdragen, die zijn gebaseerd op kenmerken van de voorziening respectievelijk de gebruikers. De voorzieningsgebonden eigen bijdragen zijn onderscheiden naar eigen bijdragen die al dan niet afhankelijk zijn van de mate van het gebruik. Bij de openbare bibliotheken is bijvoorbeeld een contributie per jaar verschuldigd. Daarvoor kan in principe een onbeperkt aantal boeken (tot een maximum) worden geleend. De gebruikersgebonden eigen bijdragen zijn weer onderscheiden naar inkomensafhankelijke en inkomensonafhankelijke eigen bijdragen. Het schoolgeld voor het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld afhankelijk van het inkomen van de ouders van de gebruiker. Voor de juiste interpretatie van onderstaande tabel zij er op gewezen dat er sprake is van dubbeltellingen. Van 10 eigen bijdragen-regelingen is niet bekend in welke vorm deze zijn gegoten.

Tabel 4: vormen van eigen bijdragen

voorzieningsgebonden		gebruikersgebonden	
gebruiksafhankelijke	gebruiksonafhankelijk*	inkomensafhankelijk	inkomensonafhankelijk
15	5	9	0

Tenslotte kan onderscheid worden gemaakt tussen eigen bijdragen voor voorzieningen, waarvan het gebruik niet verplicht is gesteld en voorzieningen, waarvoor dat wel geldt. In het laatste geval wordt over het algemeen gesproken van een profijtheffing. Bij een profijtheffing is veeleer sprake van een verschuiving in de bekostigingsstructuur dan van een verbetering van de allocatie.

* Lidmaatschappen e.d.

Voor een juiste interpretatie van deze tabel zij er op gewezen dat in vier gevallen zowel van een voorzieningsgebonden als van een gebruikersgebonden eigen bijdrage sprake is. Bovendien is in drie gevallen sprake van een zowel gebruikersafhankelijke als gebruikersonafhankelijke voorzieningsgebonden eigen bijdrage. In elf gevallen is het onderscheid niet van toepassing, dan wel geen informatie voorhanden.

2.4. Aandachtspunten voor het vragen van eigen bijdragen

De werkgroep onderscheidt de volgende aandachtspunten:

- a. de vraag-elasticiteit;
- b. de mate waarin baten aan de gebruiker toe vallen, d.w.z. er dienen slechts in beperkte mate externe effecten op te treden;
- c. het effect op de inkomensverdeling;
- d. de inningskosten (perceptiekosten) niet te hoog dienen te zijn in relatie tot de opbrengst (kosten/baten afweging).

2.4.1. Elasticiteit

De werkgroep constateert dat in principe twee situaties kunnen worden onderscheiden. In de eerste plaats kan sprake zijn van een inelastische vraag. In dat geval kan de prijs voor de voorziening worden verhoogd zonder dat vraaguitval optreedt. In de tweede plaats kan zich de situatie voordoen dat de vraag elastisch is. In dat geval zal bij het verhogen van de prijs voor de voorziening tot vraaguitval leiden, hetgeen een additioneel budgettair effect heeft. Door het verhogen van de prijs worden immers niet alleen extra inkomsten gegenereerd, maar behoeven ook minder uitgaven (in de vorm van subsidies) te worden gedaan. Het laatste heeft uiteraard wel een dempende werking op de extra inkomsten. In hoeverre de vraaguitval acceptabel is, is onder meer afhankelijk van gebruik van de voorziening en de actualiteit van de motieven voor subsidiëring. Een en ander dient van geval tot geval te worden gezien. De werkgroep constateert dat over de elasticiteit van de vraag naar voorzieningen nog betrekkelijk weinig bekend is. In de literatuur wordt over het algemeen aangenomen dat de vraag naar voorzieningen elastisch zou zijn*, in de praktijk blijkt de elasticiteit - zoals uit onderstaand overzicht van onderzoek naar elasticiteit van voorzieningen moge blijken - in ieder geval niet volledig te zijn. Bij een aantal voorzieningen is de elasticiteit zelfs vrij beperkt**.

* Boorsma, P.B., Sanering in de collectieve sector, T.H. Twente 1981 pagina 56.

** Het betreft voornamelijk onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tabel 5. elasticiteiten van voorzieningen in de kwartaire sector.

Jaartal	publicatie	Onderwerp	Elasticiteit liggend tussen
1980	Van de Ven	huisartsenhulp	-0,1 en -0,5
1982	Goudriaan & De Kam	toneel- en muziekvoorstellingen	-0,5 en -0,6
1983	Roodenburg	vervoer per spoor stadsvervoer	-0,6
1984	Goudriaan	museumbezoek	-0,1 en -0,2
1984	De Groot	avondonderwijs	-0,2 en -0,4
1985	De Groot	bibliotheekwerk	-0,2 en -0,4

Voor een juiste interpretatie van boven genoemde tabel zij er op gewezen dat het vraagelasticiteiten betreft bij prijsverhogingen van 1 à 2%. In het kader van de heroverweging kan evenwel sprake zijn van veel hogere prijsverhogingen. De waarde van de elasticiteiten zal bij dergelijke prijsverhogingen kunnen afwijken van de waargenomen elasticiteiten bij marginale prijsverhogingen, afhankelijk van het verloop van de vraagcurve. Bovendien gaat het om de vraagelasticiteit van afzonderlijke prijsverhogingen. Wanneer de prijsverhogingen een algemeen karakter kennen, kunnen de elasticiteiten lager uitvallen. Een indicatie voor de vraagelasticiteit bij een dergelijke "forsere" prijsverhoging kan worden ontleend aan een recentelijk gepubliceerd onderzoek van de SWOKA*. Hoewel in dit rapport geen direct inzicht in de feitelijke vraagelasticiteiten wordt verschaft, kunnen er wel indicaties over te verwachten vraaguitval aan worden ontleend. In het kader van het SWOKA-onderzoek is een groot aantal respondenten gebruikers én niet-gebruikers gevraagd welke van de 14 voorzieningen zij gemakkelijk, hetzij eventueel, hetzij absoluut niet zouden kunnen missen. Voor de voorzieningen, die eventueel, danwel absoluut onmisbaar werden geacht, is gevraagd welke drie voorzieningen als eerste, respectievelijk als laatste in aanmerking zouden komen voor een verhoging van de eigen bijdrage. Bij de voorzieningen, die als laatste voor een verhoging van de eigen bijdrage in aanmerking kwamen, is tenslotte gevraagd naar de reactie op een fictieve prijsverhoging met 25% (dit geeft dus een bovengrens aan van in totaal te verwachten gebruiksaanpassingen). In tabel 6 worden enkele resultaten schematisch weergegeven.

* SWOKA, Consumentenwaardering en hoogte eigen bijdrage (een onderzoek bij een 14-tal quasi-collectieve voorzieningen) 1985.

Tabel 6. vraaguitval bij verhoging van de eigen bijdrage van 14 quasi-collectieve voorzieningen met 25%.

Jaartal	Publicatie	Onderwerp	Vraaguitval in % **
1985	SWOKA	Muziek-/balletschool*	54
		bureau voor rechtshulp*	48
		crèche/peuterspeelzaal*	50
		betaald voetbal	61
		cursus radio/t.v.	62
		schouwburg/theater*	62
		gezinsverzorging	40
		dierentuin	63
		wijkcentra	50
		dienstencentra voor bejaarden	45
		bibliotheek*	40
		musea	53
		consultatiebureaus	27
		zwembad	54

De werkgroep wijst er op dat de resultaten betrekking hebben op het zgn. 'zeg-gedrag' (op grond van subjectieve, beleden voorkeuren) van gebruikers van onmisbaar geachte voorzieningen. Niet-gebruikers van een voorziening blijken zonder uitzondering vaker (ca. 25%) te antwoorden dat die voorziening kan worden gemist en als eerste in aanmerking komt voor een prijsverhoging.

Voorts geven met name de lagere inkomensgroepen aan te zullen afhaken bij een eventuele prijsstijging, en bij de culturele voorzieningen ook de lager opgeleiden.

* Ook voorwerp van heroverweging.

** Het betreft het percentage respondenten (gebruikers en niet-gebruikers) dat eerder te kennen heeft gegeven dat een voorziening als een van de drie laatste in aanmerking komt voor het verhogen van een eigen bijdrage.

Tenslotte is de werkgroep nagegaan in hoeverre inzicht bestaat in de elasticiteit van de door haar onderzochte voorzieningen. Slechts bij 14 van de 54 voorzieningen blijkt inzicht in de elasticiteit van de voorziening aanwezig, maar in 11 gevallen wordt dat niet onderbouwd. In 3 gevallen (alle WVC) is sprake van onderzoek van een onafhankelijke instantie. Bij één voorziening (gefinancierde rechtshulp) is op dit moment onderzoek gaande. Voor alle overige voorzieningen is deze vraag niet beantwoord. De voor de hand liggende conclusie is dat in de elasticiteit van deze voorzieningen weinig inzicht bestaat.

Overigens is de werkgroep van mening dat vraaguitval op zich geen argument behoeft te zijn tegen het vragen c.q. verhogen van eigen bijdragen. Het optreden van vraaguitval kan zelfs gewenst zijn, bijv. in geval van overmatig gebruik van een voorziening. Voorts kan het motief voor subsidiëring vanwege het rijk niet langer actueel zijn. Om die reden heeft de werkgroep een marginale toetsing van de actualiteit van de motieven voor subsidiëring uitgevoerd.

Zoals mocht worden verwacht wordt het motief voor subsidiëring door het rijk in verreweg de meeste gevallen door de betrokken departementen actueel geacht. Bij 87% van de voorzieningen is de actualiteit van het motief voor subsidiëring herbevestigd. Een en ander dient wel te worden genuanceerd. In de eerst plaats zijn 10 voorzieningen voor het laatst herbevestigd vóór het aantreden van het kabinet-Lubbers (1982), waaronder een vijftal voorzieningen, die zeer lang daarvoor voor het laatst zijn herbevestigd.* Voorts zijn 13 voorzieningen slechts op departementaal niveau herbevestigd (zie ook bijlage 3).

Tabel 7: actualiteit subsidiemotieven

herbevestiging	aantal	percentage
parlementair	15	29
ministerieel	17	33
departementaal	13	25
onbekend	7	13
totaal	52	100

* Het betreft de volgende voorzieningen: politiek wetenschappelijke instituten, scholen en vorming, politieke instellingen, NLR, opleidingen in de sport en sportorganisaties

De werkgroep stelt voor om nader onderzoek te doen naar de voorzieningen, waarvan de actualiteit van het motief voor subsidiëring voor het laatst is herbevestigd vóór het aantreden van het kabinet-Lubbers. Voorts stelt zij voor na te gaan wat het motief voor subsidiëring van de voorzieningen is, waarvan het motief onbekend is. Aan een afweging van het effect op deze motieven tegen het budgettaire effect van het vragen c.q. verhogen van eigen bijdragen is zij niet meer toegekomen.

2.4.2. Externe effecten

Via de vraag naar het dominante motief voor subsidiëring (zie bijlage 3) kan eveneens inzicht worden verkregen in de mate waarin er sprake is van externe effecten. Op grond van de marginale toetsing van (de actualiteit van) de motieven voor subsidiëring kan worden geconstateerd dat externe effecten bij 30 voorzieningen het primaire (dominante) motief voor subsidiëring vormen. In hoeverre deze externe effecten ook in werkelijkheid optreden, heeft de werkgroep - gezien het groot aantal voorzieningen dat voorwerp van heroverweging was - niet kunnen controleren. Het zou even zovele afzonderlijke onderzoeken vergen, waarbij nog maar moet worden afgewacht in hoeverre daardoor inzicht in de (externe) effecten van een voorziening wordt verkregen en in hoeverre deze effecten zouden verminderen wanneer een eigen bijdrage zou worden opgeheven resp. verhoogd.

2.4.3. Inkomenseffecten

Over het algemeen wordt gesteld dat eigen bijdragen denivellerend zouden werken, d.w.z. ten koste van de lagere inkomensgroepen zouden gaan. Wanneer evenwel sprake is van een niet-gelijkmatige verdeling van de gebruikers over de verschillende inkomensgroepen behoeft dat echter geenszins het geval te zijn. De regering heeft zich dan ook in 1984 naar aanleiding van het rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling (ICTI) voorgenomen het subsidiebeleid mede te beoordelen op de vraag in hoeverre hogere inkomensgroepen meer van een voorziening profiteren dan lagere inkomensgroepen, dit terwijl de doelstelling van de voorziening op voorhand geen aanleiding geeft om een specifieke verdeling te veronderstellen. In dat kader verdient het naar de mening van de werkgroep aanbeveling om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden hogere eigen bijdragen te vragen voor voorzieningen die met name ten goede komen aan hogere inkomensgroepen (zie bijlage 8). Door middel van inkomensafhankelijke eigen bijdragen worden in het algemeen nivellerende effecten bewerkstelligd, maar de marginale druk* voor de inkomensgroepen tussen het minimale loon en drie keer modaal

kan zo hoog oplopen, dat voor hen elke stimulans om het inkomen te vergroten komt te vervallen. Het inzicht in de spreiding van de gebruikers over de verschillende inkomensgroepen is evenwel beperkt.

Inkomensprijzen en marginale druk

In sommige gevallen worden eigen bijdragen inkomensafhankelijk vastgesteld (inkomensprijzen). Inkomensprijzen zijn vanuit budgettair oogpunt bezien aantrekkelijk, hoewel daar andere overwegingen aan ten grondslag kunnen liggen. Immers, de subsidie wordt slechts toegekend naar de mate waarin de inkomenshoogte - naar het oordeel van de subsidiënt - het gebruik van een voorziening in de weg staat, hetgeen efficiënter is dan alle individuen of huishoudens (ook degene voor wie een bepaalde - eventueel kostendekkende - prijs geen belemmering vormt), in gelijke mate te subsidiëren. Daarbij tekent de werkgroep aan dat veelal geen inzicht in de relatie tussen inkomen en gebruik bestaat.

Nochtans kan het toepassen van inkomensprijzen uit andere hoofde problemen oproepen.

1. Inkomensprijzen kunnen afhankelijk van de doelstellingen het inkomensbeleid in de secundaire sfeer frustreren, dat op grond van eigen filosofieën bepaalde inkomensverhoudingen beoogt. De afstand minimum-modaal die men in de secundaire sfeer gerechtvaardigd acht, kan hierdoor in de tertiaire sfeer voor bepaalde groepen geheel weggenivelleerd worden.
2. Inkomensprijzen hebben een marginaal drukeffect*) dat bovenop de marginale druk van belastingen en premies komt. Dit betekent dat de baten van extra inspanningen, die in de primaire sfeer extra be loond worden, niet alleen door de secundaire sfeer, maar tevens door de tertiaire sfeer worden afgeroomd. Omvang en karakter van het arbeidsaanbod kunnen daardoor al naar gelang hoogte, duur en frequentie negatief worden beïnvloed.

De problematiek van de inkomensprijzen is zowel in de notitie Inkomensbeleid 1986** als in het onderzoek van I.C.I.P. uitgebreid geanalyseerd. Naar aanleiding daarvan constateert de werkgroep, dat inkomensprijzen een zodanig negatief effect op de marginale druk hebben, dat zij heeft afgezien van voorstellen om op louter budgettaire gronden inkomensprijzen te vragen.

* Marginale druk is omschreven als de toename van de af te dragen belastingen en premies, alsmede het verlies aan subsidies ingevolge inkomensafhankelijke regelingen, bij een toename van het inkomen, uitgedrukt in een percentage van die toename.

** Notitie Inkomensbeleid, Tweede Kamer 19028, hoofdstuk 4.

2.4.4. Perceptiekosten

Voorts wordt vaak gewezen op de **uitvoeringstechnische** problemen van eigen bijdrage-regelingen. Bij de kleine voorzieningen kan worden overwogen een afzonderlijke instantie in het leven te roepen. Voor de grotere voorzieningen kan worden overwogen om inning van de eigen bijdrage aan de belastingdienst op te dragen. Dat geldt in het bijzonder voor de inkomensafhankelijke eigen bijdrage-regelingen, zoals het innen van schoolgeld e.d. Overwogen zou kunnen worden om de aanslagen schoolgeld op één aanslagbiljet samen te voegen met de aanslagen inkomstenbelasting. Indien deze samenvoeging wettelijk mogelijk zou worden gemaakt zou, aldus de Werkgroep 'Heroverweging invoerdering van 's Rijksbelastingen' een besparing op de apparaatskosten kunnen worden bereikt van 3 mln. per jaar. De investeringskosten worden op 5 mln. geraamd.*

Wel dient te worden bedacht dat de belastingdienst hierop nog niet voldoende kan zijn toegesneden. Het komt de werkgroep voor dat dat wellicht niet onoverkomelijk behoeft te zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de automatisering. Een mogelijk nog goedkoper alternatief is het innen van eigen bijdragen aan de instellingen zelf op te dragen, hoewel dat allerlei ongewenste neveneffecten kan oproepen.

In tegenstelling tot wat algemeen gesteld wordt, blijken de perceptiekosten slechts in twee gevallen (rechtshulp, emigratie-voorlichting) een belemmering te vormen voor het vragen c.q. verhogen van eigen bijdragen. Voorts wordt bij het openbaar vervoer en de jeugdhulpverlening op de perceptiekosten gewezen.

2.5. Mogelijkheden tot het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen

2.5.1. Heroverweging van 1981

De werkgroep heeft als uitgangspunt het rapport van de werkgroep 'heroverweging profijtbeginsel en privatisering' ** gekozen. Zij heeft allereerst nagegaan welke voorstellen uit dat rapport inmiddels zijn gerealiseerd. De overblijvende voorzieningen zijn, voor zover van belang, geactualiseerd. Op basis daarvan is het ijkpunt vastgesteld (zie bijlage 2).

* Rapport van de werkgroep Heroverweging invordering van 's Rijksbelastingen, p. 53.

** Heroverweging Profijtgedachte en Privatisering, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625 nr. 8 (deelrapport 3).

Van het aantal voorzieningen dat indertijd voorwerp van heroverweging was, valt ongeveer 50% wederom onder de taakopdracht van de werkgroep.* Van deze voorstellen is circa f 350 mln., oplopend tot 695 mln. na vier jaar, gebruikt voor de invulling van de ombuigingen. Een nadere analyse van de ombuigingen door middel van de toepassing van het profijtbeginsel leert dat deze met name bij de Ministeries van L&V en WVC zijn gezocht en, wanneer naar de opbrengst wordt gekeken, bij de Ministeries van VROM (100 mln) en WVC (62,1 mln). Voorts wordt bijna 150 mln. gerealiseerd door middel van zgn. profijtkortingen op het gemeente- en provinciefonds. De voor 1986 voorziene extra profijtkorting op het gemeentefonds van 185 mln is evenwel in het kader van de miljoenennota 1986 gehalveerd. Het resterende gedeelte zal nu in het kader van de miljoenennota 1987 worden verwerkt. Overigens is onlangs uit een onderzoek van de beheerders van het gemeentefonds gebleken dat de kwantificering van de ruimte voor profijtkortingen voor een belangrijk deel niet mogelijk is. Het rapport presenteert - voor het totaal der daar onderzochte voorzieningen waarvan de reikwijdte omvangrijker is dan van die in deze heroverweging - een maximum raming van de ruimte, die per 1 januari 1985 bij de gezamenlijke gemeenten aanwezig is van 945 mln. Hiervan zou - na aftrek van de profijtkortingen, die in het kader van de miljoenennota 1986 en 1987 zijn voorgenomen voor dit grotere en niet vergelijkbare totaal - nog 667 mln. resteren. In het rapport wordt evenwel ook gewezen op een aantal belemmeringen per voorziening, die verhinderen dat de gekwantificeerde ruimte daadwerkelijk in profijtopbrengsten wordt omgezet. Tenslotte zij er op gewezen dat in een aantal gevallen niet meer valt te achterhalen of een bepaalde maatregel is ontleend aan de heroverweging, danwel een uitvloeisel is van het gevoerde beleid. Voorts heeft de toepassing van het profijtbeginsel ook tot ombuigingen geleid, welke niet alleen zijn ontleend aan het rapport 'Heroverweging Profijtgedachte en Privatisering'. In dit verband wordt onder meer verwezen naar het openbaar personenvervoer en de retributienotitie op het gebied van het onderwijs.

* Het exacte aantal is vanwege wijziging van de begrotingsartikelen niet vast te stellen. Overigens dient bij een vergelijking van de voorzieningen met de voorzieningen, die in 1981 voorwerp van heroverweging waren, rekening worden gehouden met een verschillende taakopdracht van de huidige werkgroep ten opzichte van die uit 1981 (zie bijlage 5a). Enerzijds was de toenmalige taakopdracht ruimer omdat deze zich niet beperkte tot de kwartaire sector. Anderzijds is de taakopdracht van de huidige werkgroep ruimer omdat zij zich ook tot andere mogelijkheden om het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen te verminderen dan de toepassing van het profijtbeginsel uitstrekt.

2.5.2. Heroverweging van 1985

De Heroverweging van 1985 heeft zich geconcentreerd op de verlaging van de uitgaven, c.q. verhoging van de inkomsten voor het rijk. Deze mogelijkheden liggen per onderwerp verschillend. Zo verschilt niet alleen de hoogte van de eigen bijdragen (nominaal en in relatie tot het uitgavenbudget), maar ook het tijdstip waarop eerdere verhogingen van eigen bijdragen zijn doorgevoerd. In een aantal gevallen zijn bovendien recent maatregelen getroffen.

In een dergelijke situatie gaat het er vooral om te laten zien welke effecten nieuwe maatregelen met zich brengen.

Voorts werd de werkgroep geconfronteerd met het feit dat de meeste voorzieningen reeds op een of andere wijze voorwerp van heroverweging waren geweest, waardoor de mogelijkheden om varianten te ontwikkelen met een substantieel budgettair karakter werden beperkt. Desalniettemin is zij unaniem van mening dat nog een zekere speelruimte aanwezig is. Deze speelruimte heeft zij als volgt ingevuld met het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen.

De werkgroep heeft de voorzieningen allereerst rondom een bepaald thema geclusterd (zie bijlage 4). Vervolgens heeft zij een analogieredenering per cluster toegepast. Voorts zijn de voorzieningen met een budgettair beslag van meer dan 1 mld. aan een afzonderlijke analyse onderworpen.

a. Voorzieningen boven 1 mld

In de beleidsnotitie "Naar een nieuw onderwijsretributiebeleid" is voorgesteld de bedragen van de retributies op het gebied van **onderwijs** op te trekken tot 15% van de exploitatielasten, overeenkomend met een variant van ca. 6% ten opzichte van het bedrag dat in de meerjarenramingen is voorzien voor 1989. De Kamer is daar in principe mee akkoord gegaan.* Thans wordt gewerkt aan de implementatie van de voorstellen. De parlementaire behandeling van de desbetreffende wetsontwerpen zal in de loop van 1986 worden afgerond.

Om te kunnen onderzoeken wat de mogelijkheden op het gebied van het onderwijs zijn, heeft de werkgroep tegen de achtergrond van de resultaten van het onderzoek van het I.O.O. nagegaan wat de effecten van een verdere verhoging van de onderwijsretributie tot ca. 20% van de exploitatielasten (voor VO ca. 25% van het maximum) zouden zijn, hetgeen overeenkomt met een 10% variant.

* Voor het voortgezet onderwijs is het percentage 20% geworden.

In de onderwijsretributienota is aangegeven dat nadelige effecten (nog) niet optreden, c.q. kunnen worden opgevangen door maatregelen op het terrein van de studiefinanciering, waarbij rekening is gehouden met het voorgestelde nieuwe studiefinancieringsstelsel.

Verhoging van onderwijsretributies betekent dat studiefinanciering in steeds meer gevallen de gevolgen van de lastenverhoging moet opvangen. Het inkomensafhankelijk karakter van het schoolgeld alsmede de relatie tussen de studiefinanciering en het les- en collegegeld maakt dat relatief snel een evenwicht wordt bereikt tussen de last die de burger krijgt opgelegd en de netto-opbrengst voor de rijksoverheid. De netto te bereiken opbrengst is een belangrijk uitgangspunt geweest voor de hoogte van het percentage dat in de retributienotitie is gehanteerd. Voor een overzicht van de overige effecten wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Met betrekking tot het **openbaar vervoer** is de werkgroep van mening dat verdere reële tariefverhogingen (d.w.z. met meer dan de kosten van levensonderhoud) onontkoombaar zijn teneinde de groei van de tekorten te kunnen beheersen. Gelet op de ervaringen met het tarievenplan dient echter aan een geleidelijke (gematigde) verhoging van de bijdragen de voorkeur te worden gegeven (minder reizigersverlies). Hierbij zal het accent, in verband met de extreem lage kostendekking en de geringere prijsgevoeligheid, gelegd moeten worden bij het stads- en streekvervoer. Dit bevordert tevens dat de tarieven bij deze vervoerwijzen meer in overeenstemming worden gebracht met de tarieven van de spoorwegen. Met inachtneming van het vorenvermelde stelt de werkgroep dan ook voor, in elk der jaren 1987, 1988 en 1989, de tarieven bij het stads- en streekvervoer met 6% (inclusief kosten van levensonderhoud) te verhogen en de spoortarieven met 2% (op dit moment overeenkomend met de stijging van de kosten van levensonderhoud).*

De werkgroep acht het bij de **sociale werkvoorziening** (W.S.W.) niet mogelijk van gebruikers (cliënten) een eigen bijdrage te vragen, om redenen die zowel van inkomenspolitieke aard zijn, als wel verband houden met het karakter van de arbeidsvoorwaarden (zie bijlage 8). Wel acht de werkgroep een verlaging van het aandeel van de overheid in de financiering in bepaalde mate mogelijk door een gunstiger verhouding tussen opbrengsten en netto-kosten (dat wil zeggen niet de loonkosten voor WSW-ers) te bewerkstelligen.

* Het prijsbeleid van de overheid voorziet - met uitzondering van de kostendekkende diensten en reeds ingeboekte ombuigingen - niet in een automatische indexering van de prijs van voorzieningen met de kosten van levensonderhoud. Het bijstellen van de meerjarenramingen met de kosten van levensonderhoud is derhalve geen ongewijzigd beleid.

In de eerste plaats kan worden overwogen de verhouding leidinggevend personeel/WSW-werknemer bij te stellen. Om een verlaging van het aandeel van de overheid in de netto-kosten (dat wil zeggen niet de loonkosten voor WSW-ers) van 45 mln. te realiseren is het noodzakelijk het huidige streefcijfer met betrekking deze ratio bij te stellen (1:10 wordt 1:11).

In de tweede plaats is een verbetering van de opbrengsten voor de W.S.W. mogelijk, wanneer voor zgn. "werkobjecten" in de kwartaire sector daadwerkelijk zou worden betaald. Het gaat om werkzaamheden voornamelijk op het terrein van WVC, Onderwijs en Landbouw (suppoosten, staatsbosbeheer, archiefwerk, etc.), waarvoor in principe wel betaling is overeengekomen. Bij gebrek aan middelen, c.q. door een andere prioriteitsstelling bij de aanwending van middelen door de betreffende instellingen blijft deze in veel gevallen achterwege. De geschatte opbrengst bedraagt 30 mln., waarvoor dus wel andere departementen worden belast.

In de derde plaats is het mogelijk de marktpositie, c.q. het rendement te verbeteren door versterking van commerciële activiteiten. Dit kan resulteren in een verbetering van de verhouding opbrengsten - nettokosten met 4 procentpunten (van 56% naar 60% op basis van cijfers 1983) hetgeen overeenkomt met een stijging van de opbrengsten, c.q. eigen inkomsten van de sociale werkvoorziening met circa 29 mln. Daarvan is 23 mln. een besparing voor het rijk, de rest vormt een besparing voor de gemeenten.

Tenslotte is de werkgroep van oordeel dat een buiten het ijkpunt vallende beperking van de energiekosten zou kunnen worden bereikt van 10 mln.

Het bovenstaande kan als volgt worden samengevat:

Tabel 8: maatregelen voorzieningen boven 1 mld.

Nr.	Voorziening	Maatregel	Opbrengst*
11.	V.O.	- verhogen retributies	222
12.	H.B.O.	tot 20% van de	130
13.	W.O.	exploitatiekosten	150
16.	Openbaar vervoer	- verhogen tarieven N.S. met 2% p.j.	70
		- verhogen tarieven stads- en streekvervoer met 6% p.j.	130
43	W.S.W.	- bijstellen cliënt-bege- leider ratio	45
		- verbetering opbrengsten	30
		- verbetering marktpositie	29
		- beperking energiekosten	10 ***
Totaal			806 + 10 ***

b. Voorzieningen onder 1 mld

De werkgroep is op grond van de beschikbare informatie tot de volgende conclusies gekomen:

- De **zorg** voorzieningen komen met name aan de lagere inkomensgroepen ten goede. Een en ander wordt bevestigd door het SWOKA onderzoek, waaruit is gebleken dat zowel gebruikers als niet-gebruikers de zorgvoorzieningen meer onmisbaar dan andere voorzieningen achten. De weerstand tegen een verhoging van de eigen bijdrage ligt bovendien aanzienlijk hoger. Het vragen c.q. verhogen van eigen bijdragen zal dan ook eerder tot vraaguitval dan tot een alternatieve wijze van financiering leiden. De werkgroep heeft derhalve een zekere terughoudendheid betracht met het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen. Om die reden heeft zij voor de zorgvoorzieningen de effecten onderzocht van een beleidsvariant, die een opbrengst aan eigen bijdrage genereert van 1% à 2% van het subsidiebedrag.

* Het betreft de bruto-opbrengst.

** Een en ander komt overeen met verlaging van de meerjarenramingen voor 1989 met 10%. Daarvan is ruim de helft (ca. 6%) reeds voorwerp van implementatie in het kader van de retributienotitie.

***Valt buiten het ijkpunt.

- Bij de **recreatieve** voorzieningen, die blijkens het SWOKA-onderzoek tussen de zorgvoorzieningen en culturele voorzieningen dienen te worden gesitueerd, zou een hoger percentage kunnen worden gehanteerd. De werkgroep denkt daarbij aan 3% à 4%. Met uitzondering van de sportorganisaties (en de sportvisserij) zijn evenwel geen recreatieve voorzieningen voorwerp van onderzoek geweest.
- Bij de **culturele** voorzieningen zou een extra eigen bijdrage met een tegenwaarde van 5% van het bestaande subsidiebedrag kunnen worden gevraagd. Een en ander is gebaseerd op de overweging dat het gebruik van deze voorzieningen ofwel vrij gelijkmatig over de inkomensklassen gespreid is (bibliotheken), ofwel over de inkomensklassen is gespreid vanwege verschillen in preferenties tussen inkomensklassen (podiumkunsten)*.
Overwogen kan worden een hogere eigen bijdrage te vragen, wanneer een voorziening met name aan de hogere inkomensgroepen ten goede komt. Wel dient te worden bedacht dat het belang van de culturele voorzieningen veelal door de lagere inkomensgroepen worden onderschat. Een geringe eigen bijdrage blijkt echter niet in alle gevallen een adequaat middel om de lagere inkomensgroepen meer gebruik van de culturele voorzieningen te laten maken.
- Bij de voorzieningen op het gebied van **voorlichting** ** en **onderzoek** is de werkgroep van oordeel dat een vermindering van het subsidiebedrag met 5 à 10% mogelijk is. In dat verband merkt de werkgroep op dat het veelal om intermediaire instellingen - consumentenorganisaties, ondernemersorganisaties, die ook weer door de overheid worden gesubsidieerd-gaat.
Uitgaande van de vooronderstelling dat deze 6 à 7% zullen doorberekenen aan de consument, zou aan de intermediaire instellingen een percentage van 10% van het huidige subsidiebedrag in rekening kunnen worden gebracht. De bereidheid tot incasseren, c.q. gedeeltelijk doorberekenen van hogere bijdragen en dus voortgaande participatie in deze voorzieningen van de betrokken organisaties is evenwel niet met volledige zekerheid aan te geven. Dit speelt te meer in het geval van cumulatie van verhogingen (consumentenorganisaties).

* Zie ook het rapport van de Interdepartementale Commissie Tertiaire Inkomensverdeling.

** Deze voorzieningen zijn eerder onderwerp van heroverweging geweest in de werkgroep Heroverweging Voorlichting (1983)

- De **onderwijsvoorzieningen** zouden, aldus de werkgroep, op het niveau van de retributienota dienen te worden gebracht (ca. 6% overeenkomend met maximaal 15% van de exploitatiekosten). Wordt besloten de retributies op het gebied van het onderwijs te verhogen dan kan een percentage van 10% van het subsidiebedrag worden gehanteerd. Een en ander impliceert dat de andere departementen het beleid van het Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen inzake het vragen van eigen bijdragen voor onderwijs zouden dienen over te nemen.
- Van de **overige voorzieningen** is het N.S.-goederenvervoer met een budgettair beslag van 42.1 mln. de belangrijkste. De tarieven van het N.S.-goederenvervoer worden afgestemd op de tarieven van het particuliere vervoer en komen om die reden minder voor het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen in aanmerking.

Een en ander komt voor de voorzieningen onder de 1 mld neer op:

Tabel 9: maatregelen voorzieningen onder 1 mld.

Voorzieningen	Opbrengst
- onderwijs (6% à 10%)	42.8
- onderzoek (5% à 10%)	2.4 à 4.8
- voorlichting (6% à 7%)	7.4 à 12.4
- cultuur (5%)	27.1
- recreatie (3% à 4%)	0.5 à 0.7
- zorg (1% à 2%)	14.7 à 29.4
Totaal	69.2 à 103

Tenslotte constateert de werkgroep dat in een aantal heroverwegingsrapporten voorstellen worden gedaan, die in bepaalde opzichten verder gaan dan in dit rapport.

In het rapport van de werkgroep Heroverweging demografische ontwikkelingen zijn de volgende maatregelen opgenomen:

- kostendekkend maken dag-avondonderwijs en het V.O. voor volwassenen	185
- kostendekkend maken open universiteiten	47
Totaal (in 1990)	232

In het rapport van de werkgroep Heroverweging landbouwonderwijs, dat een beperktere invalshoek hanteert, wordt onder meer voorgesteld:

- verhoging cursusgeld en volwassenonderwijs aan praktijkscholen	1.0 à 3.5
- volwassenonderwijs (excl. praktijkscholen)	1.5 à 4.5
- verhoging collegegeld H.B.O. en W.O.	0.5 à 2.0
- verlaging uitkeringen en studiefinanciering	4.0 à 16.0
Totaal	7.0 à 26.0

3. DONATIES, SPONSORING EN NORMERING

3.1. Donaties en sponsoring

Inleiding

Bij de beoordeling in hoeverre giften, c.q. donaties en sponsoring een alternatief voor subsidiëring door de rijksoverheid vormen, zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats moet worden nagegaan welke voorzieningen zich in principe lenen voor donaties, c.q. sponsoring. In de tweede plaats moet worden vastgesteld wat de potentiële gevolgen zullen zijn en in hoeverre deze aanvaardbaar zijn, zowel wat de realisering van de doelstelling betreft als uit ethisch oogpunt.

Begripsafbakening

Het onderscheid tussen giften en donaties is in het eenmalig karakter van giften gelegen. Donaties kennen een terugkerend karakter. Het verschil tussen donaties en sponsoring ligt met name in de tegenprestatie, die wordt verlangd of verwacht. Bij donaties ontbreekt het element van de door de ontvangende partij te leveren tegenprestatie. Wel kan sprake zijn van "voordeel" voor de donateur in de vorm van indirecte baten, bijv. door het later beschikbaar komen van beter opgeleide mensen. Bij sponsoring is de eis van tegenprestatie duidelijk aanwezig. Sponsoring kan worden omschreven als:

een overeenkomst, waarbij de ene partij (de sponsor)geld en/of een op geld waardeerbare prestatie levert in ruil voor communicatiemogelijkheden en/of andere door de sponsor gewenste zakelijke tegenprestaties van de andere partij (de gesponsorde).

3.1.1. Motief voor giften en donaties

Het motief voor giften door burgers en bedrijven is gelegen in het kerkelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en algemeen belang, dat door de betrokken instellingen wordt nagestreefd. Een belangrijke stimulans voor het doen van onverplichte schenkingen en giften vormt een goede aftrekregeling in de fiscale sfeer. Tal van particuliere initiatieven kunnen mede daardoor tot wasdom komen. Omdat het gaat om instellingen die duidelijk een algemeen belang behartigen,

heeft de overheid zelf belang bij een goede regeling van giftenaftrek.* Een en ander dient wel tegen de achtergrond van de werkzaamheden van de commissie-Oort, die op vereenvoudiging van de belastingwetgeving zijn gericht, te worden gezien. Ook op dit punt dient een politieke afweging plaats te vinden tussen de vereenvoudiging van de belastingwetgeving en het stimuleren van financiering van voorzieningen via giften en donaties door het creëren van aftrekregelingen.

Mogelijkheden tot donaties

Donaties komen, behalve in de culturele sfeer, ook in de onderwijssector voor, zowel op het niveau van de individuele onderwijsinstelling, als op het niveau van de centrale overheid. In het eerste geval gaat het om een overeenkomst tussen een bedrijf en één of meer onderwijsinstellingen. De centrale overheid wordt daar niet bij betrokken. Een en ander heeft ook geen gevolgen voor de rijksbegroting. In het tweede geval wordt de overeenkomst aangegaan tussen de centrale overheid en één of meer bedrijven. Een dergelijke overeenkomst vormt een onderdeel van activiteiten gericht op de verwezenlijking van een beleidsprioriteit. Een goed voorbeeld is de invoering van informatica in het onderwijs.

Op grond van de uitkomsten van het Open Overleg Wagner achten overheid en bedrijfsleven zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Overeengekomen, in het kader, tussen overheid en een aantal bedrijven op het punt van informatica een extra inspanning te leveren. Het overheidsaandeel staat op de rijksbegroting. Het aandeel van het bedrijfsleven blijft daar buiten. Formeel heeft deze vorm van donaties geen effect op de rijksbegroting. Toch wordt op het terrein van een door het kabinet erkende beleidsprioriteit (technologische innovatie) een bijdrage geleverd door derden, die de noodzaak van financiering door de overheid kan verminderen.

* Ter indicatie: de grootte van de aftrek voor giften aan instellingen die zich inzetten voor een duidelijk algemeen belang was in 1981 in de inkomstenbelasting f 468,6 miljoen. Het totaalbedrag aan giften dat in de aangiftebiljetten is opgevoerd, wordt verkregen door aan het genoemde bedrag het niet-aftrekbare deel toe te voegen. In evenredigheid met overeenkomstige cijfers in de Contourennota (betr. 1977) komt het totaalbedrag aan giften op ca. f 700 miljoen. Naast de giften, die voor de inkomstenbelasting worden afgetrokken, worden giften afgetrokken voor de vennootschapsbelasting. Een indicatie van de hiermee gemoeide bedragen kan niet door het CBS worden verstrekt.

3.1.2. Motief voor sponsoring

Het belangrijkste motief voor sponsoring is het verkrijgen van publiciteit en/of reclame. Uit empirisch onderzoek blijkt het verbeteren van het imago, en een grote naambekendheid van produkt en/of bedrijf van grote betekenis voor de sponsor. Een voorziening dient zich daarvoor derhalve ook te lenen. Hoewel zij geen partij bij de overeenkomst tussen sponsor en gesponsorde is, valt of staat sponsoring met de rol van de media. De rijksoverheid heeft met betrekking tot de toelaatbaarheid van reclame via de media een eigen verantwoordelijkheid. De mogelijkheden tot het verminderen van het aandeel in de uitgaven van de rijksoverheid door middel van sponsoring worden derhalve mede bepaald door haar eigen opstelling ten aanzien van het mediabeleid.

Ethiek

De ethiek speelt met name een rol bij sponsoring. Een van de belangrijkste argumenten tegen sponsoring is de vrees voor een (te) grote invloed van de sponsor op het beleid van de gesponsorde. In het verlengde hiervan ligt de financiële afhankelijkheid. De werkgroep onderschrijft dat dit onwenselijke gevolgen kan hebben, doch is van mening dat deze minder zijn naarmate sponsoring zich richt op incidentele activiteiten en de structurele 'bedrijfsvoering' ongemoeid laat. Ook in Nederland is het al niet ongebruikelijk dat een bijzondere uitvoering in de podiumsfeer of een tentoonstelling mogelijk wordt door sponsoring. Het maakt een tentoonstelling mogelijk, die anders waarschijnlijk niet realiseerbaar zou zijn geweest zonder dat invloed op de aard van de tentoonstelling wordt uitgeoefend. Zolang voldoende waarborgen tegen een te grote invloed van de sponsor zijn ingebouwd, behoeft sponsoring geen probleem op te leveren.

Mogelijkheden tot sponsoring

De werkgroep is op grond van de door haar onderscheiden criteria van oordeel dat sponsoring een alternatieve financieringsbron voor subsidiëring door de rijksoverheid kan vormen bij de onderstaande voorzieningen. Zij is van mening dat daarbij moet worden gedifferentieerd naar de grootte en lokale betekenis van de voorzieningen in verband met de beschikbare ruimte voor sponsoring in de particuliere sector. Voorts werpen de Olympische Spelen van 1992 in dit verband hun schaduw vooruit.

a. Voorzieningen boven 1 miljard

De werkgroep stelt voor bij de voorzieningen boven de 1 mld., die voor donaties en sponsoring in aanmerking komen, een beperkte jaarlijkse stijging van 4 x 0,25% ten opzichte van het bedrag dat is voorzien in de meerjarenramingen voor 1989 te hanteren. Een en ander is gebaseerd op de constatering dat de inkomsten uit reclame bij het openbaar

vervoer op dit moment ca. 15 mln. (N.S. 4 mln., stads- en streekvervoer 11 mln.) belopen. Omdat door de gemeentelijke vervoer- en streekvervoerbedrijven slechts 50% van de betrokken inkomsten behoeft te worden afgedragen, bedragen de baten voor het Rijk bijna 10 mln. Door de Minister van Verkeer en Waterstaat is onlangs toegezegd dat getracht zal worden de reclame-inkomsten bij het openbaar vervoer te verhogen. Naar de mening van de werkgroep zou in dit verband wellicht het opleggen van (verdere) taakstellingen stimulerend kunnen werken. Om het openbaar vervoer te stimuleren haar eigen inkomsten via sponsoring te vergroten, heeft de werkgroep besloten een percentage van 1% van het subsidiebedrag, verdeeld over 4 jaar te hanteren.

Hoewel zij van mening is dat in het **onderwijs** een hoger percentage tot de mogelijkheden behoort, heeft zij besloten de voorzieningen boven de 1 mld. over één kan te scheren en ook 1% over 4 jaar te hanteren. Zij wijst er op dat daarbij wellicht eerder aan donaties dan aan sponsoring moet worden gedacht. Een en ander zou voor wat betreft de bekostiging van het onderwijs tot een stelselwijziging moeten leiden als men de baten ten goede wil laten komen aan de rijkskas. Dit laatste zal de animo voor het verwerven van donaties door individuele scholen evenwel sterk verminderen. Het normeren van het bedrag van de te verwerven donaties onder gelijktijdige vermindering van de van rijkswege ter beschikking te stellen middelen vergt voor het algemeen voortgezet onderwijs de afschaffing van de overschrijdingsregeling. Het gevolg van een vermindering van het rijkssubsidie voor het algemeen voortgezet onderwijs is nu dat de gemeenten meer moeten bijpassen ten behoeve van het gemeentelijk algemeen voortgezet onderwijs en dat het bijzonder algemeen voortgezet onderwijs dat meerdere als overschrijdingsbedragen krijgt uitgekeerd. Het moet echter uitgesloten worden geacht dat voor dit doel de hele overschrijdingsregeling wordt geschrapt. Voor het gemeentelijk beroepsonderwijs betekent het dat meer middelen uit de gemeentekas moeten worden bijgepast.* Het bijzonder beroepsonderwijs moet een beroep doen op donaties of moet, als dat niet lukt, de ouderbijdrage verhogen.

Voor het hoger beroepsonderwijs wordt gewerkt aan een regeling, waarbij in de bekostiging rekening wordt gehouden met 'eigen inkomsten' van de instellingen. Ook voor het voortgezet onderwijs wordt een dergelijke regeling voorbereid. Dit gaat echter minder ver dan normering.

Voor het wetenschappelijk onderwijs geldt dat een en ander wordt meegenomen bij de met de instelling te maken meerjarenafspraken. Bovenstaande maakt duidelijk waarom tot op heden de opbrengst van

* De begroting van de openbare scholen maakt formeel deel uit van de gemeentebegroting. Donaties aan het openbaar onderwijs komen aan de middelen-kant van de gemeente-begroting.

donaties en sponsoring niet is 'afgeroomd', maar gebruikt om extra faciliteiten (kwaliteitsverbetering) mogelijk te maken. Desalniettemin is de werkgroep van mening dat een bescheiden taakstelling van 0,25% per jaar tot de mogelijkheden behoort, wanneer ook op centraal niveau wordt gestreefd naar het verwerven van inkomsten uit donaties en sponsoring. Het vormt een uiting van de grotere marktgerichtheid van de overheid op het gebied van het onderwijs.* De werkgroep realiseert zich evenwel dat de opbrengst daarvan niet ten goede komt aan de begroting voor onderwijs. Als zo danig wordt de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs formeel niet aangetast, maar de reeds bestaande materiële ongelijkheid kan daardoor worden versterkt.

b. Voorzieningen beneden 1 miljard

Bij de voorzieningen beneden de 1 mld. heeft de werkgroep een percentage van 4 x 1% ten opzichte van het bedrag dat is voorzien in de meerjarenramingen van 1989 gehanteerd, hoewel zij van mening is dat op langere termijn een hoger percentage mogelijk is. Op langere termijn zou het aandeel van de overheid in de financiering geleidelijk verder kunnen dalen.

Een en ander levert in totaal het volgende resultaat op:

* A.C.J. de Leeuw e.a.: Bestedingsvrijheid Voortgezet Onderwijs.
Eindverslag van een oriënterend voor onderzoek
naar de mogelijkheden van bestedingsvrijheid
in het voortgezet onderwijs, Groningen 1985.

Tabel 10 :mogelijkheden tot het vragen, c.q. verhogen van donaties en sponsoring.

Nr.	Voorziening	Opbrengst in mln.
10	E.I.B.	0.2
11	V.O.	22.6
12	H.B.O.	13.4
13	W.O.	14.4
16	Openbaar vervoer	33.7
33	N.B.T.	1.4
35	Landbouwonderwijs	2.4
55	Bibliotheken	12.4
56	Podiumkunsten	8.2
59	Kinderdagverblijven	0.9
60	S.C.W.	7.4
61	Internaten	1.1
64	Sportorganisaties	0.7
65	Sportstimulering	0.2
70	AK/KV	1.0
71	Holland Festival	0.1
	Totaal	120.1

De werkgroep stelt dan ook voor om later te bezien in hoeverre nadien verdere stijging mogelijk is. Op het gebied van de kunst wordt bijvoorbeeld een percentage van 10% genoemd*, terwijl onlangs voor de podiumkunsten zelfs een percentage van 17% (35 mln.) in 1990 is genoemd**. De werkgroep is van oordeel dat dergelijke percentages te hoog gegrepen zijn, althans op korte termijn. Waar thans een aanloop genomen wordt naar donaties en sponsoring - de aanzetten daartoe zijn waarneembaar - gaat het om vooralsnog bescheiden bedragen. Dit proces kan uiteraard worden voortgezet en geïntensiveerd, maar dan wel langs lijnen van geleidelijkheid.

Indien de rijksoverheid taakstellend de opbrengst uit deze hoofde wil normeren, is - afgezien van het bedrag - het bestuurlijk gewenst en correct daarover en met de betrokken instellingen en de andere overheden en het bedrijfsleven daarover principe-afspraken te maken, opdat dit proces ook enigszins ordelijk en geleidelijk kan verlopen. Overigens zij hier ook verwezen naar onderstaande beschouwing over normering.

* B. van Mourik: Krijgen is de kunst, 1984, pag. 13

** P. D' Hamecourt: Kunstsponsoring is niet meer vies, Algemeen

3.2 Normering

In de opdracht aan de werkgroep is tevens voorzien in de vraag in hoeverre het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector kan worden verminderd door de werkzaamheden van de gesubsidieerde instelling (gedeeltelijk) te normeren. Aan normering is zowel een juridisch als een bedrijfseconomisch aspect te onderkennen.

Omschrijving

Het **juridische** aspect impliceert een zekere mate van regulering, d.w.z.: het beperken van de gedragsalternatieven van de intermediaire instelling met behulp van juridische instrumenten (geboden en verboden). Een en ander is in strijd met het huidige streven naar deregulering en zelfregulering. Daarnaast kan als één van de praktische bezwaren worden genoemd de aan de controle op de naleving van de geboden en verboden verbonden kosten.

Het **bedrijfseconomische** aspect wordt veelal aangeduid met de term budgettering. Dit kan worden omschreven als het aan een instelling ter beschikking stellen van een budget ten behoeve van een geheel van activiteiten. Aan de instelling wordt overgelaten om dat budget over de verschillende activiteiten te verdelen. Het budget is de financiële vertaling van de tussen een gesubsidieerde voorziening en de overheid gemaakte afspraak (externe budgettering). Het veronderstelt bij de gesubsidieerde voorziening een intern beheersingssysteem (interne budgettering). Bij budgettering zijn indicatoren onontbeerlijk.

Indicatoren

In bedrijfseconomische zin betekent output-normering dat vooraf een vast bedrag per prestatie, zijnde het resultaat van de activiteiten waarop de uitgaven betrekking hebben, wordt vastgesteld (C.W. art. 4 lid 4). In een groot aantal gevallen leveren die activiteiten geen (fysiek) produkt op, zodat toevlucht moet worden genomen tot andere indicatoren, welke kunnen worden ontleend aan die activiteiten, danwel produktiefactoren.

Het vinden van representatieve indicatoren (bijvoorbeeld een indicator voor de kwaliteit van het onderwijs) blijkt in de praktijk evenwel nog al wat problemen op te leveren, als gevolg waarvan nog slechts in enkele gevallen voortgang is geboekt met de financiering van voorzieningen op basis van een directe koppeling met prestaties.

De werkgroep 'heroverweging subsidievoorwaarden en -regelingen' is evenwel van mening dat de financiering van **gesubsidieerde** voorzieningen op basis van prestaties in bepaalde opzichte gemakkelijker is dan voor voorzieningen, die door de overheid in enge zin worden geleverd. Daarbij wijst zij onder meer op het zelfstandig budgethouderschap van de gesubsidieerde instellingen. Ook voor gesubsidieerde instellingen geldt evenwel dat het bijzonder moeilijk is om een representatieve indicatoren te vinden. Bovendien ontbreken veelal de benodigde gegevens om de omvang van het bedrag, dat per eenheid wordt verstrekt, vast te stellen. Het is weliswaar mogelijk om dat bedrag in onderling overleg vast te stellen, maar daarbij moet er voor worden gewaakt dat het bedrag enerzijds niet te hoog, anderzijds niet te laag wordt gesteld. Wordt het bedrag te hoog gesteld en worden de overschotten niet teruggevorderd dan kan dat tot ondoelmatig beheer of doelverruiming leiden. Wordt het bedrag te laag gesteld dan gaat de prikkel tot efficiënt gedrag verloren. Aldus ontstaat de schijnbare paradox dat overschotten, wanneer zij niet worden teruggevorderd, kunnen leiden tot doelverruiming of ondoelmatig beheer, terwijl het volledig terugvorderen van overschotten (en het aanzuiveren van tekorten) de doodsteek voor de financiering van voorzieningen op basis van prestaties lijkt te zijn. In het laatste geval gaat het evenwel niet om overschotten als gevolg van een te hoog bedrag, c.q. te ruime norm, maar als gevolg van efficiënt gedrag e.d. Efficiënt gedrag kan worden gestimuleerd door prikkels in te bouwen (incentives). Een voorbeeld van een positieve prikkel is het mogen behouden van een gedeelte van de behaalde budgetwinst. Wordt de budgetwinst geheel 'afgeroomd', dan ontvalt de grondslag aan het systeem. Het geldelijk voordeel van efficiënt gedrag zal aan de instelling ten goede moeten komen. Het is vrijwel de enige mogelijkheid van betrokkenen de medewerking te krijgen voor een systeemwijziging. Een en ander impliceert dat budgettering, althans op korte termijn, budgettair neutraal is.

Het voordeel van budgettering is daarom vooral gelegen in de mogelijkheid van beheersing van de uitgaven in de toekomst. Daarvoor is het noodzakelijk dat budgettering geschiedt op basis van een daartoe ontwikkeld beheersinstrument. Is tevens harmonisatie van bekostigingsregels nodig, dan kost dat vrijwel altijd meer geld. Door in het systeem een glijdende schaal (horizon) in te bouwen kan evenwel, naar mening van de werkgroep, een zekere besparing op langere termijn worden bereikt. Het kan derhalve gewenst zijn om het percentage, dat de gesubsidieerde instelling uit andere financieringsbronnen dient te verwerven, te normeren. De werkgroep realiseert zich evenwel dat hiertegen andere bezwaren - men denke aan koppelsubsidies - kunnen worden ingebracht. Bovendien roept het de vraag op of en, zo ja, wat de overheid moet doen in geval de instelling er niet in slaagt om dit percentage uit andere financieringsbron(nen) te verwerven.

Mogelijkheden tot normering

De werkgroep acht een aantal mogelijkheden aanwezig tot normering, zowel wat betreft eigen bijdragen als sponsoring e.d. De mogelijkheid tot besparingen zijn evenwel per voorziening zeer verschillend. Zo is de werkgroep van mening dat op het gebied van het onderwijs op lange termijn besparingen mogelijk zijn door middel van budgettering. De mogelijkheid tot besparingen is evenwel niet door de departementen gekwantificeerd. De werkgroep stelt dan ook voor nader onderzoek te doen naar de werking en financiële consequenties van budgettering/normering op terreinen waar dat reeds is gerealiseerd zoals bij ziekenhuizen. (zie bijlage 6).

4. VARIANTEN EN EFFECTEN

4.1. INLEIDING

De werkgroep heeft op basis van de door de departementen aangegeven maatregelen twee varianten ontwikkeld, waarbij zij zich heeft geconcentreerd op maatregelen met een potentieel budgettair effect. Voor de overige maatregelen (b.v. normering, incentives) verwijst zij naar bijlage 6.

De eerste variant, variant A, is als volgt ingevuld.

Tabel 11: maatregelen variant A

maatregel	opbrengst
* voorzieningen boven 1 mln.	806 + 10
* voorzieningen beneden 1 mld.	69.2 à 103
* donaties en sponsoring	120.1
Totaal	995.3 à 1029.1 + 10

Een en ander komt overeen met een variant van ruim 7%.

Voorts heeft de werkgroep een 20% variant, variant B, ontwikkeld. De onderzochte voorzieningen zouden tezamen een besparing van circa 2,8 miljard dienen op te leveren. Dat bedrag is in belangrijke mate proportioneel over de onderzochte voorzieningen verdeeld. Alleen op het gebied van Verkeer en Waterstaat is een lichte prioriteitenstelling aangebracht, in die zin dat is gekozen voor het ontzien van de N.S. ten koste van het stads- en streekvervoer. Daarbinnen is gekozen voor een zwaardere belasting van de spitsuren ten gunste van de daluren.

De varianten kennen in zekere zin een verschillend karakter.

Variant A is meer gedifferentieerd en gedetailleerd ingevuld dan variant B. Bij variant B is vaak wel de strekking en de zwaarte van de maatregelen aangegeven, maar deze zijn veelal niet verder geconcretiseerd.

De werkgroep heeft de effecten van de varianten, zoals reeds eerder is opgemerkt, onderscheiden in vier categorieën, te weten:

1. volume-effecten, waaronder begrepen vraaguitval
2. het effect op de inkomensverdeling en marginale druk
3. het effect op de werkgelegenheid
4. bestuurlijke effecten, waartoe onder meer stelselwijziging wordt begrepen.

Op elk van deze effecten zal hieronder worden ingegaan, waarbij met name effecten van de variant A zullen worden gezien. Daarbij heeft de werkgroep overwogen dat de effecten van variant B in het verlengde van de effecten van variant A liggen, zij het dat deze met meer onzekerheid zijn omgeven. Over de richting van de effecten bestaat daarentegen meer zekerheid.

4.2. Volume-effecten

De werkgroep constateert dat implementatie van de varianten in een groot aantal gevallen tot vraaguitval zullen leiden. Zo zullen - zoals uitvoerig in bijlage 10 beschreven is - bij verdergaande verhoging van de **onderwijs** retributies processen op gang komen die grote invloed hebben op de gang van zaken in het onderwijs. Het onderwijs zal minder toegankelijk worden. Eerst zullen verschuivingen optreden naar minder dure onderwijsniveaus en goedkopere (deel)cursussen in het reguliere onderwijs. De verschuiving naar vraaguitval zal eerst bij wat hogere percentages van retributieverhoging zichtbaar worden. Een en ander wordt in het begin nog versluierd door vraaguitval als gevolg van de geboortedaling.

Het opbouwen van studieschulden is in dit verband aan grenzen gebonden. Ouders zullen niet onbepaald willen/kunnen bijdragen aan de studie van hun kinderen. Ook het tempo waarin de verhogingen worden doorgevoerd is hier belangrijk. Mensen moeten de tijd krijgen lastenverhoging in hun uitgavenpatroon in te passen. Dat gaat niet als de verschuivingen in een keer te groot worden. Bedacht moet worden dat de bedragen waarover nu met de Kamer in principe overeenstemming is bereikt, nog niet door ouders of studenten zijn betaald. Voor hen betekent de doorvoering van de 10% variant nu een verhoging van de onderwijsretributies met ca. 60 tot 100%.

Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat bij de 6% variant van de onderwijsretributienotitie het weglekeffect bijna 50% is. En dat is dan nog laag, omdat m.b.t. het schoolgeld en het lesgeld als gevolg van het amendement-Fransen een extra verhoging voor de hogere inkomens heeft plaatsgevonden (tot 20% van de exploitatiekosten).

Eventuele latere verhogingen worden voor die groep daardoor moeilijker te verwerken.

Bij het openbaar vervoer dienen de meeropbrengsten te worden gecorrigeerd door vervoerverlies, m.n. bij het stads- en streekvervoer. Na correctie bedragen de meeropbrengsten ca. 70 mln. bij de spoorwegen en ca. 80 mln. bij het stads- en streekvervoer. Daarnaast kunnen, als gevolg van een neerwaartse aanpassing van het voorzieningenniveau aan de gedaalde vraag, kostenbesparingen optreden. De grootte hiervan is voor de werkgroep echter moeilijk aan te geven. Voorts zal het reiskostenforfait zonder nadere maatregelen stijgen met de tariefverhogingen, waardoor een belangrijk deel van de opbrengsten zal kunnen wegvloeien. De werkgroep pleit er in dit verband dan ook voor, zo veel als mogelijk is, een flankerend beleid terzake te voeren (bevriezing reiskostenforfait, variabilisatie autokosten e.d.).

Voorts wordt verwacht dat implementatie van de varianten met betrekking tot de verhouding leidinggevend personeel/WSW-werknemer in de bedrijfsresultaten van de W.S.W. tot uitdrukking zal komen. Uitgaande van een gelijkblijvende verhouding opbrengsten/nettokosten, zal een vermindering van opbrengsten van 27 miljoen optreden. Een netto-besparing derhalve van 18 miljoen. De werkgroep acht het daarom van minder belang om ten aanzien van de vergroting van de opbrengsten een normbedrag vast te stellen. Zij acht het van wezenlijker betekenis ten aanzien van de verhouding tussen opbrengsten en kosten een normering aan te brengen.

Bij een aantal onderzoeks- en voorlichtingsvoorzieningen is - naast enkele voorzieningen, met een min of meer evenredige vraaguitval (b.v. bondsconsulenten) - sprake van voorzieningen waarbij een drempelwaarde bestaat voor de hoogte van de eigen bijdrage. Daarboven loopt de totale voorziening, althans in de huidige vorm, rechtstreeks gevaar (bijvoorbeeld SWOKA, St. Vergelijkend Warenonderzoek en EIM). Over het algemeen wordt de mate van vraaguitval evenwel niet gekwantificeerd, gegeven het ontbreken van informatie over de vraagelasticiteit. Waar de mate van vraaguitval wel wordt gekwantificeerd, dient het resultaat met grote voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, aangezien dat is gebaseerd op informatie over de vraagelasticiteit bij een verhoging van de prijzen met 1% à 2% en niet met 7,5%, laat staan 20%. Ook de informatie over de vraagelasticiteit bij een verhoging van de prijzen met 25% (zie SWOKA-onderzoek) is met grote onzekerheid omgeven, aangezien het daarbij gaat om subjectief beleden voorkeuren. Aan de mate van vraaguitval kunnen derhalve geen harde conclusies worden verbonden ten aanzien van het vragen van een eigen bijdrage, noch in positieve, noch in negatieve zin. Van geval tot geval zal moeten worden bezien wat de vraaguitval zal zijn en of dat wel of niet acceptabel is.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat vraaguitval niet altijd negatief behoeft te worden gewaardeerd, tenzij het gebruik van een voorziening verplicht is, c.q. wordt gesteld. Vanuit budgettair standpunt kan vraaguitval worden beschouwd als een additionele besparing, welke boven op de opbrengst van de eigen bijdrage komt. Wel zal de opbrengst van eigen bijdrage hierdoor in belangrijke mate worden gecompenseerd. Zo wordt verwacht dat in het onderwijs 60 tot 100% (inclusief vraaguitval) zal weglekken via een toenemend beroep op de studiefinanciering.

Ook op een aantal andere terreinen wordt verwacht dat een deel van de opbrengst van de eigen bijdrage te niet zal worden gedaan. In welke mate wordt, als gezegd, over het algemeen niet gekwantificeerd. De werkgroep concludeert dat in veel gevallen het voorkomen van weglekeffecten middels aanvullende maatregelen van het grootste belang is, indien het wenselijk wordt geacht dat de uiteindelijke netto-opbrengst niet te ver afwijkt van de geraamde bruto-opbrengst. De werkgroep heeft echter op dit punt geen concrete voorstellen geformuleerd.

4.3. Inkomenseffecten

Het effect op de inkomensverdeling, en in het bijzonder op de marginale druk, is - waar de per onderwerp aangegeven maatregelen betrekking hebben op qua samenstelling verschillende bevolkingsgroepen - uiterst moeilijk voor het totaal van de aangegeven maatregelen te bepalen. Wel is duidelijk dat deze in bepaalde individuele gevallen zeer hoog kan worden. Ook de hoogte van de bijdragen speelt hier een rol. Bij een verhoging van **onderwijs** retributies gaat het bijvoorbeeld om een relatief grote groep van de bevolking en zal als gevolg van het inkomensafhankelijk karakter de marginale druk op de middengroepen en hogere inkomens sterk toenemen. De extra last, die hierdoor aan bepaalde inkomensgroepen wordt opgelegd, lijkt niet langer in verhouding te staan tot de extra inkomsten ten opzichte van de 6% variant. Wordt desalniettemin voor extra opbrengst gekozen, zal de reikwijdte van de studiefinancieringsregeling drastisch moeten worden ingekort. Het is evenwel niet aan de werkgroep om deze effecten tegen elkaar af te wegen. Het is uiteindelijk aan de politiek om te bepalen aan welk beleid zij prioriteit geeft, hetgeen bovendien afhankelijk is van de politieke en economische situatie van het moment. De werkgroep is dan ook van oordeel dat effect op de inkomensverdeling op zichzelf geen argument is om geen eigen bijdrage te vragen. Wel dient grote terughoudendheid te worden betracht.

Een en ander geldt a fortiori voor het vragen van inkomensafhankelijke eigen bijdragen. Het vragen van inkomensafhankelijke eigen bijdrage kan weliswaar op grond van budgettaire overwegingen interessant zijn, maar dient wel zorgvuldig te worden afgewogen vanwege het effect op de marginale druk. Dat geldt in het bijzonder voor de inkomensgroepen tussen minimum en 3x modaal, waarbij de marginale druk tot boven de 100% kan stijgen. In het kader van het streven naar een algemene lastenverlichting is dan ook voorgesteld om inkomensafhankelijke subsidies (en eigen bijdragen) te verminderen. Wel kan worden overwogen een hogere eigen bijdrage te vragen. Er dient derhalve een zorgvuldige afweging van het budgettaire effect tegen het inkomenseffect plaats te vinden.

De eventueel te nemen maatregelen dienen ook vanuit het door de overheid gevoerde prijsbeleid te worden verantwoord. In dit verband zij er op gewezen dat de nominale verhoging van de eigen bijdrage, die voor de invulling van de 20% variant nodig is, voor degene die deze bijdragen moet betalen een prijsverhoging kan inhouden van meer dan 100%. Bij de aangegeven maatregelen is het effect van de prijsverhogingen zoveel mogelijk in percentages van de in 1985 geldende bedragen aangegeven.

4.4 Werkgelegenheidseffect

De werkgroep constateert dat betrekkelijk weinig informatie is verschaft over het effect op de werkgelegenheid. Het ligt evenwel in de rede om te vooronderstellen dat zich werkgelegenheidseffecten zullen voordoen in het verlengde van de vraaguitval. Deze worden, voor zover genoemd, over het algemeen niet gekwantificeerd. In het geval van de W.S.W. wordt gesproken van een verlies van 725 (op een totaal van ca. 8000) arbeidsplaatsen, wanneer de de verhouding leidinggevend personeel/WSW-werknemer wordt bijgesteld. Voorts wordt verwacht dat de realisering van de 20% variant op het gebied van het openbaar vervoer tot verlies van 6500 en bij het sociaal-cultureel werk tot 2600 arbeidsplaatsen zal leiden. Overigens constateert de werkgroep dat er van een groot aantal kleinere voorzieningen sprake is, waarbij geen substantiële aantallen arbeidsplaatsen in het geding zijn.

4.5 Bestuurlijke effecten

In een aantal gevallen zullen bestuurlijke effecten optreden.

In de eerste plaats kan strijdigheid optreden met het beleid gericht op decentralisatie. Daarbij is aan de orde hoe de realisering van de geschetste varianten valt in te passen binnen de bestuurlijke randvoorwaarden.

Met betrekking tot de voorzieningen die vallen onder het bereik van de ontwerp Welzijnswet, waarvan de parlementaire behandeling nu gaande is, geldt als uitgangspunt, het op één niveau brengen van bestuurlijke en financiële bevoegdheden.

Gesteld zou kunnen worden, dat doorkruising van dit kader plaatsvindt, wanneer de centrale overheid materieel de beleidsvorming van andere overheden zou beïnvloeden door op één element n.l. het toepassen van het profijtbeginsel, taakstellingen te formuleren.

Deze overweging en het feit dat de politieke besluitvorming nog niet is afgerond ware echter onvoldoende aanleiding om bij het ontwikkelen van de beleidsvarianten aan deze voorzieningen voorbij te gaan.

Wel wijst de werkgroep erop, dat, gegeven de gemaakte afspraken en gewekte verwachtingen met betrekking tot de bestuurlijke en financiële context, er rekening mee gehouden moet worden, dat realisering van deze varianten de bestuurlijke constellatie weer ter discussie kan brengen. Daarbij moeten gevolgen voor het wetgevings- en decentralisatieproces niet worden uitgesloten.

Meer in het bijzonder kan met betrekking tot de arbeidsvoorzieningsmaatregelen (particuliere beroepskeuzevoorlichting, centra voor beroepsoriëntatie en -beoefening en vakopleiding jeugdigen) worden opgemerkt dat met het Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening dat op afzienbare termijn tot een tripartite-orgaan zal worden omgevormd. Met sociale partners zijn in het kader van de Stichting van de Arbeid afspraken gemaakt, die behelzen dat het Arbvo-budget in zijn geheel zal worden overgeheveld. Bezuinigingsmaatregelen ten aanzien van substantiële onderdelen van het Arbvo-beleid moeten worden gezien als een doorkruising van deze afspraken, hetgeen in het huidige stadium van overleg, de verhouding met de partners zeer negatief zal beïnvloeden. Vanuit haar taakopdracht en strikt technisch gezien achtte de werkgroep het evenwel niet consequent en derhalve niet juist om bij de varianten aan de betreffende voorzieningen geheel voorbij te gaan. De werkgroep hanteerde hierbij als uitgangspunt dat, zolang volledige politieke besluitvorming ten aanzien van beleidsonderdelen niet is afgerond, deze onderdelen - uiteraard voorzover vallend binnen de taakopdracht - voorwerp van heroverweging zijn. Om die reden zijn deze voorzieningen bij de varianten mede in aanmerking genomen. Waar de varianten er toe strekken het Arbvo-budget geheel of gedeeltelijk te verminderen, worden deze door het betrokken departement niet implementabel geacht.

In de tweede plaats dient te worden gewezen op het feit dat de Ministerraad recentelijk een nota heeft vastgesteld over de consequenties van het streven naar deregulering voor het consumentenbeleid.

Hierin wordt een grotere rol van de consumentenorganisaties bij zelfreguleringsactiviteiten samen met het bedrijfsleven gesignaleerd en wordt ook de noodzaak onderkend van extra middelen (waaronder financiële) om hieraan vorm te geven. Het verhogen van de eigen bijdragen voor bestaande activiteiten staat hiermee op gespannen voet. Voorts zal bij een aantal voorzieningen (bondsconsulenten N.B.T.) op onlangs met de Tweede Kamer overeengekomen afspraken moeten worden teruggekomen.

In de derde plaats wordt er op gewezen dat het vragen, c.q. verhogen van een eigen bijdrage tot stelselwijziging kan leiden. Hierdoor kan de merkwaardige situatie ontstaan dat de mogelijkheid tot stelselwijziging wordt gehanteerd als argument tegen de implementatie van de varianten, terwijl de heroverweging er juist op is gericht om voorstellen voor fundamentele in plaats van marginale ombuigingen te ontwikkelen. Dat wil zeggen niet zozeer voorstellen voor de verbetering van het bestaande stelsel, als wel voorstellen voor de vervanging van het bestaande stelsel door een nieuw stelsel.

4.6 Overige effecten

Bij een aantal voorzieningen kunnen negatieve indirecte effecten worden onderkend. Te denken is bijvoorbeeld aan de stimulans-werking voor dat deel van het bedrijfsleven (export, toerisme), dat bij aanpassing van de eigen bijdrage minder goed tot zijn recht kan komen.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De werkgroep "heroverweging eigen bijdrage-regelingen" heeft onderzocht in hoeverre het aandeel van de overheid in de financiering van voorzieningen in de kwartaire sector kan worden verkleind door het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen. Zij kreeg te maken met een variëteit aan voorzieningen die veelal reeds op een of andere wijze voorwerp van heroverweging waren geweest. Aanvankelijk zijn 71 voorzieningen aan een onderzoek onderworpen. Mede doordat de benodigde informatie niet (volledig) aanwezig was dan wel niet beschikbaar kwam, zijn uiteindelijk 52 voorzieningen heroverwogen. Deze voorzieningen zijn geclusterd rond de thema's onderwijs, onderzoek, voorlichting, cultuur en zorg. Met deze voorzieningen is in 1989 een totaal budgettair beslag van ca. 14 miljard gemoeid, waarvan 5 voorzieningen bijna 11.5 miljard vertegenwoordigen. Het betreft het niet-verplichte onderwijs, het openbaar vervoer en de sociale werkvoorziening. Ook gezien de omvang van deze heroverweging heeft het uiteindelijke resultaat een globaal karakter, in die zin dat niet alle voorzieningen uitputtend zijn onderzocht op de mogelijkheden tot het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen.

De werkgroep is van mening dat er, ook wanneer de motieven voor subsidiëring nog steeds actueel zijn, aanleiding kan zijn om het subsidie vanwege het rijk te verminderen. Met het oog daarop heeft zij onderzocht of (gedeeltelijke) financiering van voorzieningen middels het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen of sponsoring mogelijk is. Zij heeft zich niet beperkt tot ons land, maar tevens een vergelijkend onderzoek naar de wijze van financiering van voorzieningen in een beperkt aantal landen doen uitvoeren door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Op zoek naar toepassingsmogelijkheden van profijtgedachte en sponsoring heeft de werkgroep mede op basis van de situatie in het buitenland en de kostenontwikkeling van de verschillende voorzieningen twee varianten ontwikkeld. De eerste variant (variant A) bestaat voor ca. 900 miljoen aan maatregelen op het gebied van eigen bijdragen en ca. 120 miljoen aan maatregelen op het gebied van sponsoring. De tweede variant (variant B) is de verplichte 20% variant, welke in belangrijke mate proportioneel over de onderzochte voorzieningen is verdeeld. Alleen op het gebied van het openbaar vervoer is een lichte prioriteitenstelling aangebracht.

Tabel 12: varianten naar voorziening per departement

Nr.	Voorziening	Type- ring *	Variant A		Variant B
			**		
			Eigen Bijdrage	Donaties & Spon- soring	
1.	Gefinancierde rechtshulp	z	2.6/5.2		51.9
2.	Reclassering	z	0.5/1.0		10.3
3.	Kinderbescherming	z	4.3/8.6		86.2
4.	Particuliere TBR-inrichtingen	z	0.5/1.0		10.4
5.	Oorlogsgravenstichting	-	-		0.5
6.	Politiek-wetenschappelijke instituten	oz	0.1/0.2		0.3
7.	Scholing en vorming politieke instellingen	ow	0.1		0.3
8.	Faciliteit vakbond-overheid	-	-		0.5
10.	Europees Instituut voor Restuurskunde	ow	0.2/0.4	0.2	0.8
11.	Voortgezet Onderwijs, deelnemers 16 jaar	ow	211.2	22.6	451.8
12.	Hoger Beroepsonderwijs	ow	124.9	13.4	268.3
13.	Wetenschappelijk Onderwijs	ow	142.8	14.4	289.0
14.	Kantine-activiteiten	-	-		1.2
15.	Milieu-educatie	v	0.1		0.3
16.	Openbaar Vervoer	-	200	33.7	674.6
17.	Bijdrage NS-goederenvervoer	-	-		8.4
19.	Binnenlandse Luchtvaartterreinen	-	-		1.4
21.	Nat. Lucht en Ruimtevaart Laboratorium (incl. overige departementen)	oz	1.6/3.1		6.2
24.	Bondsconsulenten	v	0.1		0.4
27.	St. Vergelijkend Warenonderzoek	oz	0.1/0.2		0.4
28.	St. Konsumentenvoorlichting Radio TV	v	0.1/0.2		0.5
30.	EVD-St. Holland Trade House	-	-		0.3
31.	Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf	oz	0.5/1.0		2.0
33.	Nederlands Bureau voor Toerisme	v	2.2/2.5	1.4	7.2
34.	St. Wet. Onderzoek Konsumentenaangelegen- heden SWOKA (incl. overige dept.)	oz	0.2/0.3		0.7
35.	Landbouwonderwijs	ow	22.6	2.4	47.8
36.	Gesubsidieerde voorlichting	v	0.7/0.8		2.3
38.	Natuur- en milieu-educatie	v	0.2		0.7
40.	Particuliere Beroepskeuzevoorlichting	v	1.5/1.7		4.9
41.	Emigratievoorlichting	v	0.1		0.3
43.	Wet Sociale Werkvoorziening	z	104+10		560.7

44.	Sociale Zorg voor Mindervaliden	z	0.1		0.4
45.	Emancipatievoorziening regionaal niveau	z	0.1		1.0
46.	Projecten emancipatiewerkers	z	0.1		0.7
47.	Ontwikkelingsprojecten emancipatie	z	0.1		1.0
51.	Centr.Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening	v	2.1/2.5		7.0
52.	Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen	ow	14.6/24.3		48.6
55.	Bibliotheekwerk (openbaar)	c	15.5	12.4	62.0
56.	Podiumkunsten	c	10.3	8.2	41.0
57.	Politiek-werkende jongeren	ow	1.9/3.2		6.4
58.	Vroegtijdige schoolverlaters	z	0.1		0.4
59.	RBR Kinderdagverblijven	z	0.2/0.4	0.9	4.4
60.	RBR Sociaal Cultureel Werk	z	1.8/3.7	7.4	36.8
61.	Vormingswerk in internaatsverband	z	0.3/0.6	1.1	5.6
62.	Welzijn Minderheden	z	1.4/2.8		27.5
63.	Opleidingen in de sport	ow	0.3/0.5		1.0
64.	Sportorganisaties	r	0.6/0.7	0.7	3.7
65.	Stimulering sportdeelneming	v	0.4	0.2	1.2
68.	RBR Emancipatiewerk	z	0.1/0.2		1.7
69.	Jeugd hulpverlening	z	2.8/5.6		55.6
70.	Amateuristische Kunst/Kunstzinnige Vorming	c	1.3	1.0	5.1
71.	Holland Festival	c	0.1	0.1	0.2

(in mln. gulden)

De werkgroep heeft de varianten behalve op het budgettaire effect, onderzocht op:

- volume-effecten, waaronder begrepen vraaguitval;
- het effect op de inkomensverdeling en marginale druk;
- het effect op de werkgelegenheid;
- bestuurlijke effecten.

* z = zorg (1 à 2%)

r = recreatie (3 à 4%)

c = cultuur (5%)

v = voorlichting (6 à 7%)

oz = onderzoek (5 à 10%)

ow = onderwijs (6 à 10%)

** Omdat de werkgroep een bepaald percentage per type voorziening heeft gehanteerd, kunnen de bedragen afwijken van de in de departementale bijdragen (bijlage 10) genoemde bedragen.

Deze effecten zijn door de departementen uitvoerig in bijlage 10 van dit rapport beschreven.

Hoewel de effecten ingrijpender worden naar mate het percentage van 20% van het subsidiebedrag nadert, heeft de werkgroep deze niet als prohibitief ter zijde geschoven.

De werkgroep verwacht, dat een deel van de opbrengst van het vragen, c.q. verhogen van eigen bijdragen zal weglekken. Om dat te voorkomen zullen in een aantal gevallen aanvullende maatregelen nodig zijn.

Voorts is zij van mening dat een taakstelling nodig is om de instellingen te stimuleren om eigen inkomsten met name via donaties, sponsoring e.d. te verwerven, c.q. te vergroten.

Een en ander dient volgens de werkgroep, gezien de grote variëteit aan effecten, van geval tot geval te worden bezien. Het is evenwel niet aan de werkgroep, maar aan de politiek om een dergelijke afweging te maken. De werkgroep heeft getracht daartoe enige bouwstenen aan te dragen.

De werkgroep heeft tenslotte een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan. Zij wijst in dat verband op de aanbeveling om nader onderzoek te doen naar voorzieningen, waarvan het motief voor subsidiëring onbekend is, danwel het motief niet onlangs is herbevestigd. Voorts verdient het aanbeveling om te onderzoeken of een hogere eigen bijdrage kan worden gevraagd voor voorzieningen, die met name aan de hogere inkomensgroepen te goede komen.