

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 1992

1. Inleiding

Het geïntegreerde subsidiebeleid bestaat uit twee onderdelen: het «eerste spoor» dat betrekking heeft op de bestrijding van oneigenlijk gebruik en fraude alsmede op het subsidiebeheer, en het «tweede spoor» dat betrekking heeft op **de toetsing van subsidieregelingen aan de eisen van actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid**. Een eerste voortgangsverslag over het beleid betreffende het eerste spoor heb ik u doen toekomen bij mijn brief van 23 april 1992 (22 150, nr. 5). In deze brief ga ik in op de voortgang betreffende het tweede spoor.

In mijn brief van 12 juni 1991 (22 150, nr. 4) aan U heb ik aangegeven welke activiteiten het kabinet in het kader van het tweede spoor van het subsidiebeleid zal ondernemen om tot een verbetering van de bestaande subsidieregelingen te komen. Tevens ben ik bij die gelegenheid ingegaan op de uitleg die hierbij gegeven zal worden aan de toetsingscriteria «actualiteit», «effectiviteit» en «doelmatigheid». In de genoemde brief heb ik erop gewezen dat naast de activiteiten die in het kader van het tweede spoor van het subsidiebeleid reeds waren verricht bij de voorbereiding van de Tussenbalans en de begrotingsvoorbereiding 1992, het kabinet van plan was om de informatieverstrekking over subsidieregelingen te verbeteren en om heroverwegingsrapporten te doen opstellen over subsidieregelingen met een substantieel budgettair beslag. Hieronder ga ik in op de voortgang met betrekking tot de twee laatstgenoemde onderdelen van het beleid.

2. Informatieverstrekking

Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan bij de informatieverstrekking in de begrotingsstukken 1992, heeft het kabinet besloten dat voortaan aan alle begrotingshoofdstukken een subsidiebijlage wordt toegevoegd. Voor de ontwerp-begroting 1993 is daartoe in de Rijksbe-

grotingsvoorschriften bepaald dat de volgende basisgegevens worden verstrekt:

- naam van de subsidieregeling, juridisch kader en vindplaats (Staatscourant, circulaire);
- artikelnummer en/of artikel-onderdeelnummer;
- budgettair beslag (in miljoenen guldens) van het jaar voorafgaand aan de nieuwe ontwerp-begroting en van het begrotingsjaar;
- doelstelling van de subsidie;
- doelgroep van de subsidie;
- aard van de financiële stimulans;
- datum en aard van de laatste evaluatie;
- eventuele recente wijziging van de regeling, voorgenomen beëindiging of andere relevante gegevens.

Wanneer een subsidie niet op een regeling is gebaseerd wordt de subsidie kort omschreven en worden daarbij zoveel mogelijk de hiervoor genoemde gegevens verstrekt.

3. Heroverweging van subsidieregelingen

In oktober 1992 zijn in het kader van het tweede spoor van het geïntegreerde subsidiebeleid vijf heroverwegingsonderzoeken van start gegaan. Vier van deze onderzoeken zijn thans voltooid. Het rapport inzake «Subsidies podiumkunsten» heb ik op verzoek van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur reeds bij brief van 27 april 1992 aan u toegezonden. De drie overige voltooide rapporten treft u bijgaand aan.¹ Wat betreft het onderwerp «Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw» treft u bijgaand een voortgangsverslag aan.¹ Het onderzoek betreffende dit onderwerp zal nog enige tijd in beslag nemen. Het voornemen is het eindrapport over dit onderzoek uiterlijk in juli 1992 af te ronden en aan de Tweede Kamer te zenden. In de bijlage bij deze brief geef ik de belangrijkste bevindingen en beleidsvarianten van de genoemde vijf rapporten weer.

Het ligt in de bedoeling van het kabinet om regeringsstandpunten over alle vijf eindrapporten (inclusief het nog niet voltooide rapport over «Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw») aan u te doen toekomen vóór Prinsjesdag 1992. Dit stelt de Kamer in de gelegenheid om de rapporten te betrekken bij de gedachtenwisseling met de regering over de begroting 1993. Wat betreft het rapport «Subsidies podiumkunsten» zal het regeringsstandpunt u reeds op een zodanig tijdstip bereiken dat de Kamer dit nog kan betrekken bij de gedachtenwisseling met de Regering over de Nota Cultuurbeleid 1993-1997.

Het kabinet heeft het voornemen om de heroverweging van subsidieregelingen met een substantieel budgettair beslag voort te zetten conform de aanpak uiteengezet in mijn brief van 12 juni 1991. Het ligt in de bedoeling om in september 1992 opnieuw een aantal onderzoeken van start te laten gaan. Evenals dit jaar zullen de onderzoeken worden uitgevoerd volgens het gebruikelijke tijdschema van de heroverwegingsprocedure. Dit impliceert dat u de nieuwe rapporten tegemoet kunt zien in het voorjaar van 1993. De onderwerpen voor de nieuwe ronde zullen worden vermeld in de Miljoenennota 1993.

Met betrekking tot subsidieregelingen met een (zeer) beperkt budgettair beslag alsmede subsidies die niet op een wettelijke grondslag berusten, zal een pragmatische benadering worden gekozen. Soms kunnen dergelijke regelingen en subsidies worden samengevoegd tot een pakket, waarin een zekere beleidsmatige samenhang aanwezig is. Een voorbeeld daarvan is de groep van subsidie(regelingen) op het terrein

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

van de volksgezondheid, waaraan het heroverwegingsrapport is gewijd, dat thans is voltooid en dat u bijgaand aantreft. Indien het totale budgettair beslag van een dergelijke groep voldoende substantieel is, kan het relatief zware instrument van een heroverwegingsonderzoek zinvol zijn. Indien dit niet het geval is of indien een subsidie(regeling) niet kan worden ingepast in een pakket met een zekere beleidsmatige samenhang, kan worden volstaan met rapportage via de departementale begrotingshoofdstukken.

De Minister van Financiën,
W. Kok

De belangrijkste bevindingen van de voltooide heroverwegingsrapporten

1. Subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid

1.1. Beleidsbeschrijving

Het onderzoek «subsidies overig wetenschappelijk onderzoek en wetenschapsbeleid» betreft zeven artikelen van de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Tabel 1. Budgettair beslag (in miljoenen)

Art.nr. hoofdstuk VIII	omschrijving	Uitg. 1992	Uitg. 1996
09.28	Instituten voor internationaal onderwijs en onderzoek	92,4	79,0
11.01	Koninklijke Akademie van Wetenschappen	96,3	94,1
11.03	Wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorging	47,7	47,1
11.05	Bijdragen aan internationale onderzoekinstellingen	106,1	111,9
11.06	Stimuleringsgelden wetenschapsbeoefening en kennisoverdracht	13,1	11,1
11.07	Investerings wetenschapsbeoefening	54,9	57,8
13.02	Projecten wetenschapsbeleid	33,2	37,8
Totaal		443,7	438,8

De zeven begrotingsartikelen vormen een heterogeen geheel en de samenhang ertussen is beperkt. In veel gevallen is de samenhang tussen de activiteiten in de betrokken artikelen en activiteiten in andere, niet in deze heroverwegingsexercitie betrokken begrotingsartikelen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (of zelfs van andere ministeries) veel groter. Het wetenschapsbeleid van het kabinet biedt daarvoor het kader. Vrijwel steeds hebben de activiteiten die uit de genoemde artikelen worden gefinancierd, ten doel in het gehele door de overheid (mede) bekostigde onderzoek de effectiviteit en doelmatigheid van het onderzoekbestel te vergroten. Voor de uitgaven ten behoeve van de instituten voor internationaal onderwijs en onderzoek vormt niet het wetenschapsbeleid, maar het beleid op het gebied van ontwikkelings samenwerking het afwegingskader. Deze uitgaven vallen onder het Plafond Ontwikkelingssamenwerking.

De bij de te heroverwegen begrotingsartikelen betrokken subsidieregelingen betreffen de exploitatie van een aantal wetenschappelijke instituten en organisaties alsmede onderzoeksprogramma's en investeringen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. De bij deze tientallen wetenschappelijke instellingen behorende regelingen en subsidiegrondslagen variëren van geval tot geval en lopen uiteen van subsidiebrieven en wettelijke regelingen tot internationale verdragen. In bijlage 2 van het heroverwegingsrapport is een uitgebreid overzicht hiervan te vinden, op bladzijde 9 van het rapport een globale samenvatting.

1.2. Evaluatie

Inzichten van de interdepartementale werkgroep voor deze heroverwegingsexercitie zijn deels gebaseerd op de resultaten van evaluaties van grote delen van de betrokken begrotingsartikelen en deels op gesprekken met enkele externe deskundigen. De belangrijkste uitkomst van de evaluatie voor de instellingen voor internationaal onderwijs is positief ten

aan zien van de kwaliteit van de onderwijsprogramma's. Wat de structuur betreft is discussie mogelijk. Een doelmatiger opzet binnen een groter geheel lijkt wenselijk. Ten aanzien van Nuffic bestaat twijfel voor wat betreft de doelmatigheid. Voor wat betreft de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen lijkt doelmatigheidsvergroting denkbaar door de instituten van deze organisatie en die van NWO (niet vallend onder deze heroverweging) onder één bestuur te brengen en door fusie van instituten op verwante onderzoekerterreinen. Bij de wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorgingsvoorzieningen lijkt vooral bevordering van doorberekening van kosten en versterking van de zwaartepuntsvorming en taakverdeling noodzakelijk. Voor de internationale onderzoekorganisaties kan worden gestreefd naar vermindering van contributies. Nederland kan daartoe echter niet eenzijdig beslissen. De organisaties worden in wetenschappelijk en technologisch opzicht positief beoordeeld. De evaluaties van de stimulerings- en investeringsmiddelen zijn positief voor de stimuleringsprogramma's. Uit een oogpunt van beleidsdoelmatigheid is echter verbetering, met name door het verkleinen van het aantal subsidiepotten, denkbaar.

Tot slot bestaat de indruk dat de flexibiliteit van het geheel van te heroverwegen begrotingsartikelen en van de wetenschapsuitgaven als geheel te gering is en dient te worden verbeterd.

Bij haar nadere analyse en het indiceren van mogelijkheden voor beleidsmaatregelen is de werkgroep uitgegaan van de hoofdinvallende hoeken: actualiteit, doelmatigheid (uiteengelegd in drie aspecten: bedrijfsvoering, schaafeffecten en internationalisering), prikkels en flexibiliteit.

1.3. *Beleidsvarianten*

De werkgroep heeft tegen deze achtergrond drie varianten opgesteld:

1. Een besparingsvariant, waarin ten aanzien van de zeven begrotingsartikelen de volgende maatregelen zijn ondergebracht:

- a. de instellingen voor internationaal onderwijs
 - doelmatigheidsverhoging bedrijfsvoering Nuffic;
 - onderbrenging van de instellingen voor internationaal onderwijs (IO-instellingen) in de universiteiten.

Alternatief: onderbrenging van de IO-instellingen in één afzonderlijke organisatie;

- verhoging van de «fees» van studenten van IO-instellingen.

De Rijksuitgaven terzake van deze posten maken deel uit van het zogenaamde Ontwikkelingsplafond. De werkgroep wijst in zijn rapport op de lopende discussie tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

b. de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

- vorming van één gezamenlijk bestuur voor de KNAW- en NWO-instituten;

- samenvoegen van de drie ecologische instituten van de KNAW (IOO, LI, DIHO) en het NWO-instituut NIOZ;

- verhoging van de dekking van overheadkosten uit inkomsten van contract-research bij KNAW-instituten.

c. de wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorging

- bevordering van doorberekening, nieuwe bibliotheekconcepten en versterking van de zwaartepuntsvorming en taakverdeling in het gehele stelsel van wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorging;
- beperking overige uitgaven terzake van bibliotheken en informatieverzorging.

d. de internationale onderzoekorganisaties

- verlaging van de Nederlandse contributies voor internationale organisaties.

e. De stimulerings- en investeringsmiddelen
– diverse maatregelen.

2. Een variant voor versterking van de wetenschappelijke infrastructuur. In deze variant worden de onder 1 genoemde maatregelen doorgevoerd en de vrijgemaakte middelen worden aangewend voor maatregelen ter versterking van de wetenschappelijke infrastructuur. De maatregelen die betrekking hebben op de IO-instellingen zijn hierbij uitgezonderd.

3. Een variant waarin maatregelen zijn opgenomen die veel verder strekken dan die onder 1 en 2.

De maatregelen in deze variant beogen een veel verdergaande vergroting van de doelmatigheid en flexibiliteit van onderdelen van het wetenschappelijk bestel in Nederland. Ook kunnen prikkels bewuster worden gehanteerd om betere afwegingen mogelijk te maken. De bedoelde maatregelen zijn:

- het onderbrengen van de fundamentele instituten in één organisatie naar het voorbeeld van het Max Planck Gesellschaft;
- vergaande integratie van de IO-instellingen in de universiteiten;
- verdergaande structurele vernieuwing in en doorberekening van kosten van (een breder pakket van) diensten te leveren door wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorgingsinstellingen;
- in internationale organisaties sterker spelen op optionele programma's dan thans;
- doorberekening van de kosten van deelname aan internationale organisaties aan het onderzoeksveld;
- vergaande introductie en versterking van publiek-private financiering van instituten, ter versterking van de wetenschappelijk-technologische infrastructuur.

Tabel 2. Beleidsvarianten

Art.nr.	Omschrijving	Uitg. 1996	Varianten		
			Besparing in miljoenen		
			1 doelmatigheids-variant	2 herschikkings-variant	3 verdergaande doelmatigheidsvariant
09.28	Instituten voor internationaal onderwijs en onderzoek	79,0		6,5	6,5
11.01	Koninklijke Akademie van Wetenschappen	94,1		5,0	
11.03	Wetenschappelijke bibliotheken en informatieverzorging	47,1		6,0	
11.05	Bijdragen aan internationale onderzoekinstellingen	111,9		pm	
11.06	Stimuleringsgelden wetenschapsbeoefening en kennisoverdracht	11,1			
11.07	Investerings wetenschapsbeoefening	57,8		6,0	
13.02	Projecten wetenschapsbeleid	37,8			
Totaal		438,8		23,5 + pm	6,5

2. Subsidies delinquentenzorg en jeugdinstellingen

2.1. Beleidsbeschrijving

Het onderzoek «Subsidies delinquentenzorg en jeugdinstellingen» had als onderwerp de subsidiëring van de particuliere justitiële terbeschikkingstelling (tbs-) en jeugdinstellingen (artikel 05.03 van de begroting van het Ministerie van Justitie). In dit onderzoek zijn de mogelijkheden nagegaan van verlaging van het kostenniveau, ondermeer door verruimde toepassing van goedkopere extramurale alternatieve sancties (alternatief ten opzichte van de traditionele vrijheidsbenemende straffen). Daarbij zijn ook de tbs- en jeugdinstellingen van het Rijk bezien omdat deze rijksinstellingen niet wezenlijk verschillen van de particuliere. Terzake van

de mogelijkheden van alternatieve sancties is het onderzoeksterrein verder uitgebreid tot de gehele strafexecutiesector, dus inclusief de penitentiaire inrichtingen van het gevangeniswezen (tabel 1).

Tabel 1. Budgettair beslag (in miljoenen)

Art.nr. hoofdstuk VI	Omschrijving	Uitg. 1992	Uitg. 1996
05.03	subsidies particuliere tbs-inrichtingen	60,0	60,4
05.03	subsidies particuliere jeugdinrichtingen	54,0	55,0
	subtotaal	114,0	115,4
05.01/02	rijks-tbs-inrichtingen	56,3	77,6*
05.01/02	rijks-jeugdinrichtingen	50,2	61,7
05.01/02	penitentiaire inrichtingen	635,9	657,9
Totaal		856,4	912,6

* Inclusief uitgaven in het kader van de uitbreiding van de tbs-capaciteit met circa 75 plaatsen. Deze uitbreiding zal uiteindelijk geschieden in de particuliere sector. De meerjarencijfers zullen op dit punt bij de begrotingsvoorbereiding 1993 worden aangepast.

De hierboven aangegeven subsidie-uitgaven strekken tot algehele vergoeding van de exploitatiekosten van de inrichtingen. Bij de negen particuliere jeugdinrichtingen met thans in totaal 477 plaatsen bedragen de jaarlijkse kosten per plaats gemiddeld circa 120 000 gulden. Bij de drie particuliere tbs-inrichtingen met thans in totaal 234 plaatsen belopen deze kosten circa 236 000 gulden, hetgeen bij een gemiddelde intramurale behandelingsduur per tbs-gestelde van vier jaar neerkomt op tenminste één miljoen gulden per tbs-stelling. De verpleegkosten in tbs-inrichtingen zijn voor 80% declarabel bij het AFBZ. In geval van opname in jeugdinrichtingen als gevolg van civielrechtelijke maatregelen kan door de rechter een ouderbijdrage worden opgelegd. De subsidieverlening heeft een formele grondslag in respectievelijk het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de jeugdhulpverlening. Het aantal plaatsen in de tbs- en jeugdinrichtingen van het Rijk bedraagt thans respectievelijk 220 en 389. In het gevangeniswezen is thans sprake van 7570 plaatsen. De gemiddelde jaarlijkse kosten per plaats belopen in deze sector circa 84 000 gulden.

2.2. Evaluatie

Relevant voor de mogelijkheden tot verlaging van het kostenniveau is ondermeer de effectiviteit van de onderscheiden straffen en maatregelen in de realisering van daarmee beoogde doelen. Een belangrijke doelstelling is het voorkomen van herhaling van delicten bij de delinquent (recidive). Met de aantekening dat bij de praktische betekenis van effectevaluatie op basis van recidive enige vraagtekens kunnen worden gezet, kan het volgende worden geconstateerd. Uit onderzoek blijkt dat gedurende een periode van tien jaar de helft van de ex-tbs populatie opnieuw voor een delict wordt veroordeeld en dat circa 20% opnieuw een ernstig geweldsdelict pleegt. Deze recidivepercentages komen globaal overeen met die bij de – overigens slechts ten dele vergelijkbare – categorie langgestraften in het gevangeniswezen. Bij de jongeren in jeugdinrichtingen blijkt afhankelijk van de zwaarte van de straf 63% tot 86% van de jeugdigen opnieuw met justitie in aanraking te komen. In het algemeen wordt hier met alternatieve sancties wat betere resultaten geboekt dan met de traditionele sancties. Gegevens over het recidive-effect van alternatieve sancties bij meerderjarige delinquenten heeft de werkgroep niet kunnen achterhalen. In het rapport is een geactualiseerde capaciteitsprognose opgenomen.

In het onderzoek zijn twee varianten ontwikkeld gericht op het vermijden van toekomstige extra kosten in de vorm van mogelijk geachte benedenwaartse bijstelling van eerder opgestelde, maar niet in de meerjarenramingen verwerkte capaciteitsprognoses voor de justitiële tbs- en jeugdinstellingen («besparing» 10,2 miljoen). Tevens wordt gewezen op de mogelijke besparingen die kunnen resulteren uit een snellere doorstroming van tbs-gestelden van de instellingen (kosten van een verpleegdag gemiddeld 647 gulden per dag) naar algemene psychiatrische ziekenhuizen (kosten 304 gulden per dag). Dit gecompliceerde onderwerp wordt thans onderzocht door een door de Staatssecretaris van Justitie ingestelde commissie. De mogelijkheid van tenuitvoerlegging van tbs-instelling in een penitentiaire inrichting zal niet tot wezenlijke besparingen leiden. Tbs leent zich niet voor toepassing van alternatieve sancties omdat deze zijn ontwikkeld ter vervanging van vrijheidsstraffen en er een fundamenteel verschil in karakter bestaat tussen straf en tbs. Een grotere toepassing van alternatieve sancties bij de jeugdstraffen dan nu al reeds geschiedt levert geen kostenbesparing op vanwege optredende aanzuigende werking (zaken die geseponeerd zouden worden, worden dan met een alternatieve sanctie afgedaan).

Een zestal varianten is ontwikkeld die op termijn structurele besparingen ten opzichte van de meerjarenramingen kunnen opleveren. Vijf daarvan hebben betrekking op het gevangeniswezen. Voor het merendeel van de varianten geldt, dat de uitvoering ervan bestaande discrepanties tussen behoefte aan en beschikbaarheid van detentiecapaciteit onverlet laat. **Variant 1** houdt in beperking (tot noodsituaties) van de toestemming tot opnemings in een behandelinstelling voor jeugdigen in het kader van voortgezette hulpverlening na meerderjarigheid, hetgeen kan leiden tot een besparing van maximaal 7 plaatsen van de behandelcapaciteit (van particuliere jeugdinstellingen). **Variant 2** behelst voor een aantal van de zogenaamde zelfmelders te streven naar omzetting van de (korte) gevangenisstraffen in dienstverlening, hetgeen een besparing kan opleveren van 29 plaatsen in halfopen instellingen (HOI's). **Variant 3** beoogt de toepassing van elektronisch toezicht/huisarrest (waarmee in het buitenland ervaring is opgedaan) op vreemdelingen die ter fine van uitzetting in een huis van bewaring worden geplaatst. Dit levert een besparing van 332 plaatsen op. Indien met deze maatregel goede ervaringen worden opgedaan zijn verdergaande besparingen denkbaar door toepassing van deze maatregel op andere categorieën gedetineerden. **Variant 4** is erop gericht door verruiming van de selectiecriteria voor HOI's van één jaar naar twee jaar strafresistant 80 plaatsen in gesloten instellingen te vervangen door plaatsen in HOI's. Bij **variant 5** wordt toepassing op ruimere schaal voorgestaan van extramurale executie in de vorm van dagdetentie en zogenaamde RETour-projecten voor langgestraften in hun laatste fase van detentie, leidend tot een besparing van 20 plaatsen in gesloten instellingen. **Variant 6** houdt een nadere concretisering in van het zogenaamde OCAS-rapport «Alternatieve sancties; sancties met het oog op de toekomst». Door circa 1100 personen die anders tot een korte vrijheidsstraf veroordeeld zouden worden voor nieuwe alternatieve sancties in aanmerking te doen komen in de vorm van arbeidstrainingsprojecten, leerprojecten en intensief reclasseringstoezicht kunnen 140 plaatsen in half-open instellingen worden bespaard. Indien deze nieuwe alternatieve sancties op voldoende maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen behoort een belangrijke uitbreiding van deze benadering met ook verdergaande besparingen tot de mogelijkheden. In het overzicht hierna zijn voor elke beleidsvariant de budgettaire effecten in de vorm van structurele netto-besparingen op de

Tabel 2. Beleidsvarianten

Art.nr.	Omschrijving
05.03	subsidies partic. jeugdinstellingen
05.01/02	penitentiaire inricht.
Totaal	

Uitg. 1996		Beleidsvarianten					
		Besparing in miljoenen					
		1. beperking voortgezette hulp aan ex-ots pupillen	2. dienstverlening zelfmelders	3. elektronisch huisarrest	4. selectiecriteria HOI	5. extramurale executie	6. concretering OCAS-rapport
	55,0	0,8					
ien	657,9		1,6	20,1 + pm	1,2	1,0	2,6 + pm
	712,9	0,8	1,6	20,1 + pm	1,2	1,0	2,6 + pm

3. Subsidies ontwikkeling en sanering van de landbouw

Het onderzoek «Ontwikkeling en sanering van de landbouw» is gericht op het kritisch belichten van alle 21 subsidieregelingen (inclusief die welke voorshands zijn geschorst) voor de ontwikkeling en sanering van de landbouw op actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid in een veranderende landbouwomgeving. Deze regelingen betreffen artikel 03.02 van de begroting van het Ministerie van Landbouw. De subsidie-uitgaven lopen op van 217,9 miljoen in 1992 naar 374,8 miljoen in 1996. Een deel van de regelingen loopt via het Ontwikkelings- en Saneringsfonds. De overige, ministeriële regelingen hebben een formele grondslag in de Landbouwwet. Gegeven het grote aantal regelingen en gelet op het fundamentele karakter van de doorlichting die de basis moet vormen voor de ontwikkeling van beleidsvarianten wordt over dit onderzoek pas in juli 1992 gerapporteerd.

Hoewel de werkgroep de evaluatie van het beleid nog niet heeft afgerond kunnen al wel enkele hoofdlijnen of invalshoeken worden aangegeven voor de ontwikkeling van beleidsvarianten. De werkgroep onderzoekt de mogelijkheden voor het ontwikkelen van beleidsvarianten die al dan niet per cluster regelingen:

a. een grotere marktconformiteit/terughoudendheid inhouden bij de subsidiëring mede in het licht van verkregen inzichten in de effectiviteit en doelmatigheid van de huidige subsidiepolitiek, teneinde de verantwoordelijkheden van het ondernemingsgewijs produceren daar te leggen waar ze horen;

b. in samenhang met invalshoek genoemde onder a een ander instrumentarium behelzen dan subsidieverlening (zoals onderzoek en voorlichting, bestaande fiscale faciliteiten, garantiestelling, heffingen e.d.);

c. een stringentere fasering in de tijd betekenen ten opzichte van het huidige beleid. Daarbij zij opgemerkt dat bepaalde stimuleringsregelingen nadrukkelijk tijdelijk van karakter zijn (aflopen vóór 1996), terwijl andere de looptijd volgen van de Structuurnota Landbouw en het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus;

d. een nadere prioriteitenstelling behelzen met betrekking tot subsidiabele investeringen of projecten en met betrekking tot doelgroepen.

Daarnaast zal de werkgroep een beleidsvariant formuleren aangaande de wenselijkheid van het voortbestaan van het OenS-fonds.

4. Subsidies podiumkunsten

4.1. Beleidsbeschrijving

Het onderzoek «subsidies podiumkunsten» betreft artikel 17.02 van de begroting van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Tabel 1. Budgettair beslag (in miljoenen)

Art.nr. hoofdstuk XVI	Omschrijving	Uitg. 1992	Uitg. 1996
17.02.01	Muziek	85,9	85,9
17.02.02	Muziekdramatische kunst	62,8	61,5
17.02.03	Dans	42,5	41,0
17.02.04	Toneel	54,0	53,2
Totaal		245,2	241,6

De subsidieverstrekking geschiedt op basis van voor vier jaar geldende plannen voor het kunstbeleid (kunstenplannen). In het algemeen is sprake van (meerjarige) budgetfinanciering. In de geldende subsidie bepalingen is het voorbehoud opgenomen dat subsidieverlening slechts plaatsvindt voor zover de wetgever de nodige middelen heeft toegestaan. De subsidiëring kent geen open einde. Bij de subsidiëring worden drie subsidiecategorieën onderscheiden, t.w. «structurele subsidies» ten behoeve van instellingen wier voortbestaan in de daaropvolgende planperiode niet ter discussie staat, «meerjarige subsidies», d.z. subsidies voor de duur van een planperiode ten behoeve van instellingen wier voortbestaan geen uitgangspunt van het beleid is en «incidentele subsidies».

Podiumkunstsubsidies worden op ad hoc-basis verleend, en wel aan die (besturen van) instellingen die daaraan behoefte hebben en wier beleidsplan past binnen het kunstenplan. Over de subsidie-aanvragen wordt advies uitgebracht door de Raad voor de Kunst.

De subsidiegrondslag is veelal het exploitatietekort. Het subsidie-dekkingspercentage bij de structureel of meerjarig gesubsidiëerde gezelschappen is (gemiddeld) ruim 80%.

De subsidie-uitgaven ten behoeve van de podiumkunsten berusten slechts voor een klein deel op een regeling. Voor het overige zijn de uitgaven gebaseerd op de begrotingswet. De procedure van de subsidie-aanvraag, de besluitvorming daarover en de voorwaarden die aan subsidietoezeggingen zijn verbonden zijn vastgelegd in Algemene Subsidiebepalingen van de Directie Kunsten van het ministerie van WVC.

4.2. Evaluatie

Het beleid is vooral gericht op de instandhouding van een kwalitatief hoogwaardig aanbod, met inachtneming van een zekere pluriformiteit en spreiding van het aanbod. De vraag of een bepaald aanbod in aanmerking komt voor subsidiëring wordt in overwegende mate bepaald door het oordeel van professionals. De Raad voor de Kunst speelt hierin een grote rol; daaraan zijn naast voordelen ook risico's verbonden, waaronder dat van een te specialistische benadering van het kwaliteitsvraagstuk. Gestreefd wordt namelijk ook naar voldoende afname en een verbreding en verdieping van de publieke belangstelling. Deze beleidsrandvoorwaarde komt evenwel bij de uitvoering onvoldoende tot zijn recht.

De afgelopen tien jaar is het bezoek aan muziek, muziektheater, ballet en dans stabiel gebleven; bij toneel en mime heeft zich de sedert de

jaren vijftig/zestig ingezette teruggang in aantallen bezoeken aan gesubsidieerde podiumvoorstellingen verder voortgezet. De belangstelling voor voorstellingen van gesubsidieerde gezelschappen is ten opzichte van uitvoeringen van niet-gesubsidieerde instellingen verslechterd.

In vergelijking met ons omliggende landen is het aanbod van gesubsidieerde podiumkunsten verhoudingsgewijs niet hoog; de publieke belangstelling daarvoor is relatief nog lager.

De bij het podiumkunstenbeleid geldende randvoorwaarde met betrekking tot de pluriformiteit van het aanbod wordt redelijk in acht genomen. De spreiding van het gesubsidieerde aanbod is in het algemeen ruim voldoende in verhouding tot de publieke belangstelling.

De huidige subsidiemethodiek bevat weinig prikkels om de instellingen aan te sporen de publieke belangstelling te vergroten resp. om de eigen inkomsten (publieks- en andere inkomsten) te vermeerderen. Meer in het bijzonder zijn er vraagtekens te plaatsen bij de gekozen subsidiegrondslag (veelal het exploitatietekort). Binnen het raamwerk van de huidige beleidsdoelstellingen zal het niet goed mogelijk zijn om deze fundamenteel te wijzigen. Het budgettaire plafond en het systeem van budgetfinanciering houden de uitgaven beheersbaar.

4.3. *Beleidsvarianten*

De in het heroverwegingsrapport beschreven varianten strekken vooral tot (a) wijziging van de subsidiemethodiek zodanig dat de subsidiëring meer afhankelijk wordt van de aard en omvang van de vraag en (b) wijziging van de subsidiemethodiek zodanig dat voor de gesubsidieerde instellingen meer prikkels ontstaan om het aantal van de eigen inkomsten te verhogen.

Teneinde de subsidiëring meer afhankelijk te maken van de omvang van de vraag heeft de werkgroep drie afzonderlijke varianten beschreven:

- 1a. de subsidiëring mede afhankelijk maken van de vraag onder handhaving van de bestaande subsidiegrondslag,
- 1b. subsidiëring uitsluitend naar prestatie, te indiceren door aantallen verkochte plaatskaarten,
- 1c. decentralisatie, c.q. de herintroductie van het uitkoopsysteem¹ voor met name toneelgezelschappen.

Variant 2 houdt een aanpassing van de subsidie-methodiek in zodanig dat subsidies meer specifiek kunnen worden gericht op bepaalde publieksgroepen. Deze variant behelst in hoofdzaak dat een deel van het huidige podiumkunstenbudget wordt aangewend voor de introductie van vouchersystemen voor bepaalde bevolkingscategorieën.

Variant 3 is erop gericht dat voor de gesubsidieerde instellingen meer prikkels ontstaan om het aandeel van de eigen inkomsten te verhogen (meer publieksinkomsten door meer publiek en/of hogere toegangsprijzen; meer andere inkomsten, o.a. via sponsors). Deze variant sluit aan op het voornemen van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur om de subsidiedekking te binden aan een maximum van 85% van de exploitatiekosten en houdt in dat daarnaast wordt gevergd dat de instellingen het aandeel van de eigen inkomsten in de totale inkomsten met ten minste 5%-punten moeten verhogen. Deze gecombineerde maatregel zou een besparing opleveren van ca. 20 mln.

¹ oop houdt in dat de exploitant van de imodatie waar een gezelschap adt dit gezelschap uitkoopt tegen een ild bedrag en zelf de recette ontvangt. nanciële risico wordt aldus door de kken exploitant gedragen.

Tabel 2. Beleidsvarianten

Art.nr.	Omschrijving	Uitg. 1996	Beleidsvarianten Besparing in miljoenen		
			1. vraagstimu- lering	2. specifieke groepen	3. verhoging eigen inkomsten
17.02	Subsidies podiumkosten	241,6	p.m.	0	20

5. Subsidies Volksgezondheid

5.1. Beleidsbeschrijving

Het onderzoek «subsidies volksgezondheid» betreft 16 (sub)artikelen van de begroting van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Tabel 1. Budgettair beslag (in miljoenen)

Art.nr.	Omschrijving	Uitg. 1992	Uitg. 1996
10.02 t/m 10.05 12.02 t/m		110,5	110,5
12.10 13.02 10.05 12.03 12.07 10.06 11.03 12.05 12.06 12.08 t/m 12.10 13.01 13.02 12.02 t/m 12.09 13.02	Projecten, experimenten en onderzoek Onderzoeksactiviteiten Structurele beleidsuitvoering Diverse subsidies aan organisaties en kennisoverdracht	53,4 225,3 78,2	51,2 218,2 66,2
Totaal		467,4	446,1

Het totaalbedrag van 467,4 miljoen vormt de sommering van een grote verscheidenheid aan kleine en grote subsidies. Ongeveer 150 subsidie-objecten zijn te onderscheiden: variërend van de Uitvoering Tijdelijke Financieringsregeling Verslavingszorg (114 miljoen), de doelsubsidie TNO (26 miljoen) tot de bekostiging van diverse gezondheidszorgopleidingen (46 miljoen) respectievelijk de subsidiëring van diverse projecten, experimenten en onderzoek op het gebied van de zorg (tot een totaalbedrag van 110 miljoen).

Om greep te krijgen op deze diversiteit van subsidies zijn de volksgezondheidssubsidies ingedeeld in vier categorieën, te weten:

a. de zogenaamde «PEO»-subsidies.

Dit zijn de uitgaven aan projecten, experimenten en onderzoek op het gebied van de zorg. Deze subsidiestroom kenmerkt zich door haar innovatieve en incidentele karakter.

Budgettaire omvang: 110,5 miljoen.

b. de zogenaamde «niet-PEO»-subsidies, onder te verdelen in:

– de structurele financiering van onderzoeksinstituten (zoals het TNO, NIVEL en IARC).

Budgettaire omvang: 53,4 miljoen.

– de structurele subsidiëring van – veelal landelijke – organisaties en instellingen op het gebied van de volksgezondheid en maatschappelijke dienstverlening (bij voorbeeld de Stichting Consument en Veiligheid, de Rutgersstichting, de Koninklijke Nederlandse Vereniging Bestrijding TBC en het Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs).

Budgettaire omvang: 78,2 miljoen.

– de overige structurele subsidies en subsidieregelingen zoals de Uitvoering Tijdelijke Financieringsregeling Verslaafdenzorg, opleidingen en examens in de gezondheidszorg, Specifieke uitkeringen basisgezondheidszorg en de rijksbijdrage ex Destructiewet.

Budgettaire omvang: 225,3 miljoen.

Het bestaan van veel van deze subsidies is, evenals de organisatie ervan, historisch bepaald. Het subsidiebeleid terzake van de volksgezondheid roept dan ook de vraag op of de huidige vorm en inhoud van de subsidies nog voldoen aan eisen van actualiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid.

5.2. *Evaluatie*

In het kader van onderhavig heroverwegingsrapport is een analyse verricht naar de actualiteit, efficiency en effectiviteit van de diverse volksgezondheidssubsidies.

Uit deze analyse blijkt dat er reden is voor herbezinning. Kort samengevat zijn de volgende fricties te signaleren:

- de subsidiëring is vaak versnipperd; er is sprake van «overlap» en «doublures» in de subsidies.
- het subsidie-instrument is vaak star; vaste basissubsidiëring zou moeten worden omgezet in flexibele projectfinanciering.
- beleidsbepaling en beleidsuitvoering zijn teveel met elkaar verweven waardoor bureaucratisering respectievelijk een onvoldoende afbakening van verantwoordelijkheden ontstaat.
- er is (nog) onvoldoende sprake van posterioriteiten en prioriteitenstelling; wat zijn de kerntaken van de overheid (het actualiteitsvraagstuk).

5.3. *Beleidsvarianten*

Gegeven de geconstateerde knelpunten zijn verschillende varianten ontwikkeld die een betere afweging waarborgen tussen doel en middelen ten aanzien van de volksgezondheidssubsidies. De varianten kunnen als volgt worden samengevat:

1. De «bezuinigingsvariant»

Deze variant komt qua aanpak overeen met de bij de heroverwegingsonderzoeken gebruikelijke besparingsvariant. In overeenstemming met de taakopdracht, is hierbij echter niet uitgegaan van een taakstellend besparingspercentage maar van de mogelijkheden voor doelmatigheidsbevordering die in de evaluatie naar voren zijn gekomen.

2. De «organisatievariant»

Deze variant impliceert een herinrichting van de financieringssysteem (omzetten van basisfinanciering in programmafinanciering) respectievelijk van het subsidiebeleid door delegatie van de uitvoering of zelfs volledige delegatie van de beleidsbepaling. De overheid (rijk of lagere overheden) blijft echter wel eindverantwoordelijk voor het subsidiebeleid (de programmatische keuzen) behouden. De organisatievariant is aldus op drie manieren van toepassing:

- structurele exploitatiesubsidies of basisfinanciering wordt waar mogelijk omgezet in incidentele projectsubsidies (vergroten flexibiliteit subsidie-instrument);
- de rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de regie en inhoudsbe-

paling; de uitvoering wordt gedelegeerd naar de lagere overheden of uitvoeringsorganen (fondsen);

– het subsidiebeleid (uitvoering en beleidsbepaling) wordt volledig gedecentraliseerd naar de lagere overheden.

3. De «marktconforme variant»

Hierbij trekt de overheid zich volledig (profijtbeginzel) of gedeeltelijk (vanwege marktimperfecties is sprake van medefinanciering) terug op specifieke onderdelen van het volksgezondheidsbeleid.

De marktconforme variant is vooral van toepassing op die subsidies waar «partijen» in het veld een evident belang hebben: opleidingen (RINO/CRINO), destructiewet, samenwerkingsverbanden (VTO), maar ook bij de onderzoeksinstituten en de landelijke organisaties (in de vorm van medefinanciering).

4. De «prioriteitenvariant»

Deze variant geeft invulling aan de politieke c.q. beleidsmatige prioriteiten- en posterioriteitenstelling op het gebied van de zorg. In concrete termen is deze variant te bezien als het normatief referentiekader waartegen het (politieke) belang van de diverse volksgezondheidssubsidies wordt afgezet. Deze variant speelt voornamelijk een rol bij de «PEO»-subsidies en genereert herschikkingen op de volksgezondheidsbegroting.

5. De «hoofdtaken-variant»

Deze variant is ontwikkeld vanuit een van de vorige varianten afwijkende invalshoek. De tendens bestaat dat de overheid de zorgsector nog slechts op hoofdlijnen zal gaan besturen. Deze tendens leidt tot een beperkt aantal hoofdtaken voor de overheid. Het huidige subsidie-instrumentarium vervult een groot aantal functies in de zorgsector uiteenlopend van voorlichting tot (het financiering van) produktontwikkeling. Getoetst aan de hoofdtaken van de overheid kan een aantal functies komen te vervallen. In deze variant kan de huidige subsidie-omvang met circa een kwart verminderd worden.

In tabel 2 is een overzicht van de beleidsvarianten opgenomen.

Tabel 2. Beleidsvarianten (in miljoenen)

Art.nr.	Omschrijving	Uitg. 1996 Beleidsvarianten					5. hoofdtaken-variant****
		Besparing in miljoenen					
		1. bezuinigingsvariant	2. organisatie-variant	3. marktconforme variant	4. prioriteiten-variant		
diverse artikelen zie tabel 1	projecten, experimenten en onderzoek	110,5	-	-	-	-	
	onderzoeksinstellingen	53,4	-	pm*	pm	-	
	structurele beleidsvoering organisaties	225,3 78,2	0 pm	pm** pm	pm*** pm	- -	onder meer (gedeeltelijk) beëindigen van de functies onderwijs, consumenten-voorlichting, en financiering categorale consumenten-organisaties
Totaal		467,5	pm	pm	pm	-	120 mln.

* Onder meer circa 14,9 mln. financieringsverschuiving naar OenW-begroting

** Onder meer circa 140,5 mln. financieringsverschuiving naar Gemeentefonds

*** Onder meer circa 25,0 mln. financieringsverschuiving naar premiesector c.q. afstoting

**** Zoals in het rapport is aangegeven is deze variant ontwikkeld vanuit een afwijkende invalshoek